

**Vollzug und Durchsetzung
von
Berufsbildungsrecht
in der Schweiz**

Eine empirische Untersuchung

Dissertation

der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechtswissenschaft
vorgelegt von

Charbel Ackermann

von Zug und Wolfwil SO

genehmigt auf Antrag von
Herrn Prof. Dr. Manfred Rehbinden

1906



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41507228_0032

Vollzug und Durchsetzung von Berufsbildungsrecht in der Schweiz

Eine empirische Untersuchung

Dissertation

**der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich**

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechtswissenschaft
vorgelegt von

Charbel Ackermann

von Zug und Wolfwil SO

genehmigt auf Antrag von
Herrn Prof. Dr. Manfred Rehbinder

Die Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät gestattet hierdurch die Drucklegung vorliegender Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

Zürich, den 22. Februar 1984

Der Dekan:

Prof. Dr. Emil Stark

VORBEMERKUNG

Die vorliegende Arbeit zum Berufsbildungsrecht ist rechtssoziologisch ausgerichtet. Es wird versucht, Rechtstatsachen des Vollzugs und der Durchsetzung des Berufsbildungsgesetzes darzustellen.

Gegenstand der empirischen Untersuchungen sind die Vollzugsprozesse im Rahmen des Berufsbildungsgesetzes, welche sich auf Bundesebene mit der Reglementierung der Lehren und Lehrabschlussprüfungen (siehe Art. 12 Berufsbildungsgesetz) befassen. Die Resultate dieser Erhebungen werden im zweiten Teil der Arbeit zusammengefasst. Sie fassen auf mit Fachleuten und Entscheidungsträgern geführten Gesprächen und der Analyse von im Schoss von Verwaltung und Verbänden erarbeiteten Dokumenten.

Die folgenden Personen haben sich grosszügig auf Gespräche eingelassen: die Herren Amacher, Fawer, Grundbacher und Iseli (Abteilung für Berufsbildung des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit); Herr Bigler (Tarifamt für Lithographie); Herr Brändli (Zentralkommission für das Lehrlingswesen im schweizerischen Buchdruckgewerbe); Herr von Büren (Schweizerische Uhrenkammer); Herr Fischer (Schweizerischer Metall- und Uhrenarbeiterverband); die Herren Gruber und Schnider (Christlicher Metallarbeiterverband); Herr Isenschmid (Wild AG Heerbrugg); Herr Jossi (Swissmechanic); Herr Käser (ETA Grenchen); Herr Ruchti (Schweizerischer Kaufmännischer Verband) und Herr Sauter (Arbeitgeberverband schweizerischer Maschinen- und Metallindustrieller). Ihnen sei herzlich gedankt, sie ermöglichten auch persönliches Lernen während der Untersuchung.

Es ist nicht das zentrale Anliegen dieser Untersuchung, Reformvorschläge zum Erlassverfahren für Ausbildungsreglemente zu machen. Vielmehr sollte eruiert werden, warum gerade so entschieden wurde, wie es die empirischen Untersuchungen gezeigt haben, welche Faktoren die Entscheidungsprozesse bedingten. Es wird gehofft, dadurch mehr zum Verstehen politischer Prozesse und deren Verbindung mit wirtschaftlichen Fakten beizutragen. Diejenigen, welche sich mit Reformen beschäftigen, befinden

sie sich innerhalb oder ausserhalb der dargestellten Institutionen, mögen von einem solchen analytischen Vorgehen mehr profitieren als von einer normativ angelegten Arbeit.

Neben der genannten empirischen Untersuchung enthält diese eine kurze Einleitung zum Berufsbildungswesen in der Schweiz, eine ökonomisch-politische Analyse der Entstehung des ersten Berufsbildungsgesetzes von 1930 und als Schlussfolgerung aus dem zweiten Teil der Arbeit je einen Abschnitt über den politischen Charakter von Vollzugsprozessen und über Schranken der Durchsetzung von Rechtsnormen auf dem Arbeitsmarkt.

Ich habe beim Verfassen der vorliegenden Arbeit drei Adressaten vor Augen gehabt: juristisch, insbesondere rechtssoziologisch Interessierte, sodann die Praktiker der Berufsbildung und zuletzt Leser, welche an Verwaltungsforschung interessiert sind.

Ich konnte mich beim Schreiben der Dissertation teilweise auf Untersuchungen stützen, die ich während meiner Arbeit am Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich im Rahmen des Forschungsprojekts "Parastaatliche Verwaltung" durchgeführt habe. Dieses Projekt wurde von der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich und dem Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Nationales Programm Nr. 6) unterstützt. Den Verantwortlichen des Instituts sei für ihre Förderung bis zum Abschluss der Arbeit am Projekt gedankt. Weiter gilt mein Dank Professor Manfred Rehbindner, dessen gründlicher Kritik die Arbeit viel verdankt.

Besonders wertvoll waren für mich und die vorliegende Dissertation die vielen Gespräche mit Walter Steinmann während unserer gemeinsamen Arbeit.

Inhaltsverzeichnis

	Vorbemerkung	
	Literaturverzeichnis	IV
	Abkürzungsverzeichnis	VI
Teil I	<u>Wirtschaftliche, gesellschaftliche, politische und rechtliche Grundlagen</u>	
	1. Einleitung: Das System der Berufsbildung in der Schweiz	1
	1.1 Das Verhältnis von staatlich-rechtlichen Regelungen zu wirtschaftlichen Abläufen und Regulierungen	1
	1.2 Skizze des schweizerischen Systems der Be- rufsbildung und des staatlichen Instrumen- tariums	4
	2. Oekonomisch-politische Analyse des Rechts an- hand der Entstehung des Berufsbildungsgesetzes von 1930	7
Teil II	<u>Vollzugsprozesse im Rahmen des Berufsbildungsge- setzes - Fallstudien zur Reglementierung von Ausbildungsberufen</u>	26
	1. Einleitung	27
	1.1 Vorbemerkung	
	1.2 Der Gegenstand der Fallstudien: die Reglementierung der Ausbildung in den Lehrberufen	29
	1.3 Der "verflochtene Akteurbereich" auf Bun- desebene	30
	1.4 Das Erlassverfahren	32
	1.5 Die zahlenmässige Entwicklung der Reglemen- tierung der Berufe	33
	1.6 Berufe und die staatliche Reglementierung und Verleihung von Fähigkeitszeugnissen	34

2. Beteiligte Akteure	39
3. Akteurkonstellationen	40
3.1 bilaterale Verhältnisse	41
3.2 paritätisch-drittelparitätische Verhältnisse	42
3.3 multilaterale Verhältnisse	42
4. Akteurinteressen, Akteurstrategien	44
5. Die Falluntersuchungen	57
Fall 1: Die Revision und der Erlass von Ausbildungsreglementen im Bereich der Maschinen- und Apparatebauberufe und Werkzeugmaschinenberufe - Ein Mechaniker oder jedem den seinen?	57
Fall 2: Die Revision und der Erlass von Ausbildungsreglementen im Bereich der Druckerei-Berufe oder: Senefelder contra Gutenberg	70
Fall 3: Reformbestrebungen in einigen Berufen der Uhrenherstellung - Mikromonteur, Mikromechaniker	95
Fall 4: Die Revision und Schaffung von Ausbildungsgängen im kaufmännischen Bereich - Marktkontrollstrategien eines Arbeitnehmerverbands und Differenzierungsbestrebungen	104
6. Bestimmungsfaktoren des Erfolgs von Strategien - die Abhängigkeitsverhältnisse zwischen den Akteuren	122
6.1 Der Markt als Quelle von Abhängigkeitsverhältnissen	122
6.2 Kapazitätsbedingte Abhängigkeiten	129
7. Folgen der Entscheidungsstrukturen	134

Teil III	<u>Gesetz, Vollzug und Durchsetzung</u>	136
	1. Vollzug als politischer Prozess	137
	2. Schranken der Durchsetzung von Rechts- normen auf dem Arbeitsmarkt - dargestellt anhand des Berufsbildungsrechts	141

L I T E R A T U R

- ACKERMANN Charbel Verordnungsrechtsetzung im Bereich des Umweltschutzes, Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft, 1981, S. 207-239
- ACKERMANN Charbel / STEINMANN Walter, Trennung und Verflechtung von Staat und wirtschaftender Gesellschaft in der Schweiz. Eine Grundlagenstudie zur parastaatlichen Verwaltung. Schlussbericht des Forschungsprojekts "Parastaatliche Verwaltung", Manuskript Zürich, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich, Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, Nationales Forschungsprogramm Nr. 6, Juni 1982
- BARDACH Eugene The Implementation Game, What happens after a Bill Becomes a Law, Cambridge Mass., 1977
- BECK U. u.a. Berufswahl und Berufszuweisung. Zur sozialen Verwandtschaft von Ausbildungsberufen, Frankfurt 1979
- BECK U. / BRATER M. Berufliche Arbeitsteilung und soziale Ungleichheit, Eine gesellschaftliche Theorie der Berufe, Frankfurt 1978
- BINKELMANN P., BOEHLE F., SCHNELLER I., Industrielle Ausbildung und Berufsbildungsrecht - Betriebliche Interessen und öffentliche Einflussnahme in der beruflichen Grundausbildung, Frankfurt 1975
- BLAU Peter M. Exchange and Power in Social Life, New York 1964
- BOHNERT W. / KLITSCH W. , Selbstregulierung und staatliche Steuerung. Steuerungstheoretische Anmerkungen zur Implementation politischer Programme, in Mayntz R. (Hrsg.), Implementation politischer Programme, Königstein Ts. 1980, S. 200-215
- CROZIER Michel / FRIEDBERG Eberhard, L'acteur et le système, Paris 1977
- GRUNER Erich Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie, Zürich/Erlenbach 1956
- HAESSLER T. Die Berufsmittelschule im industriell-gewerblichen Bereich, Winterthur 1977
- HANF Kenneth/ SCHARPF Fritz W. (Hrsg.), Interorganizational Policy Making, London 1978
- HIRSCHMAN Albert O., Abwanderung und Widerspruch, Tübingen 1974
- KREBSER H. u.a. Der Mechaniker - Der Maschinenmechaniker, Berufsberater-Diplomarbeit, MS, Winterthur Juni 1976
- LUHMANN Niklas Organisation und Entscheidung, Opladen 1978 (jetzt abgedruckt in ders., Soziologische Aufklärung 3, Opladen 1981)
- MAEGLI Ulrich Berufsausbildung in der schweizerischen Maschinen- und Metallindustrie, Zürich 1980
- MAYNTZ Renate (Hrsg.) Implementation politischer Programme, Königstein Ts. 1980
- MURBACH H. Betriebliche Berufslehre und Anlehre als Personalnachwuchsquellen der ausbildenden Unternehmen und Branchen, Winterthur 1975

- OFFE Claus Berufsbildungsreform, Eine Fallstudie über Reform-politik, Frankfurt 1975
- OFFE Claus / WIESENTHAL Helmut, Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form, in: Political Power and Social Theory, Vol. I, Cambridge Mass. 1980 , S. 67-115
- OLSON Mancur Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968
- REHBINDER Manfred Schweizerisches Arbeitsrecht, 7. Aufl. Bern 1983
- RICHARDSON J.J. / STRINGER J.K., Policy Style and Policy Community: U.K. Industrial Training Policy, University of Keele, Dept. of Politics, Paper ECPR Workshop:Interest Groups and Government, Florenz,März 1980
- SCHLUSSBERICHT über die Arbeiten der Eidg. Expertenkommission für die Verbesserung der Berufslehre, Bern BIGA, April 1972, vervielfältigt (Kommission Grübel, Schlussbericht 1972)
- SCHMID Günther Steuerungstheorie des Arbeitsmarktes, Ein politisch-ökonomischer Ansatz gesellschaftlicher Steuerungs- und Entscheidungshierarchien und darauf bezogener Instrumente staatlicher Steuerung des Arbeitsmarktes, Internationales Institut für Management und Verwaltung, dp 80-40, 1980
- SELZNICK Philip TVA and the Grass Roots, A Study in the Sociology of Formal Organizations, Berkeley 1949
- WIESENTHAL Helmut Die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen - ein korporatistisches Verhandlungssystem der Sozialpolitik, in: VON ALEMANN U. (Hrsg.), Neokorporatismus, Frankfurt 1981, S. 180-206
- YOUNG Michael The Rise of the Meritocracy, 10. Auflage, Harmondsworth 1975

Abkürzungsverzeichnis

Antw.	Antwort
AS	Eidgenössische Gesetzessammlung. Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen. Titel seit 1948: Sammlung der eidgenössischen Gesetze. Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen. Seit 1969: Sammlung der Eidgenössischen Gesetze
BBA	Berufsbildungsamt (kantonaies)
BBG	Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 19. April 1978, SR 412.10
BB1	Bundesblatt
BBV	Verordnung über die Berufsbildung vom 7. November 1979
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes. Amtliche Sammlung
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
BMBW	Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Bundesrepublik Deutschland)
CRFP	Conférence romande des offices de la formation professionnelle
DBK	Deutschschweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
Min.	Minuten
SIBP	Schweizerisches Institut für Berufspädagogik
SKV	Schweizerischer Kaufmännischer Verband
SR	Systematisches Register der Eidgenössischen Gesetze

TEIL I

Wirtschaftliche, gesellschaftliche, politische

und rechtliche Grundlagen

EINLEITUNG: DAS SYSTEM DER BERUFSBILDUNG IN DER SCHWEIZ

Berufsbildung ist "Spezialisierung und Spezifizierung der Person zu Erwerbszwecken" (Max Weber)

1.1 Das Verhältnis von staatlich-rechtlichen Regelungen zu wirtschaftlichen Abläufen und Regulierungen

Berufsbildung ist zentral auf den Produktionsprozess und das Angebot von Dienstleistungen ausgerichtet. Es geht um die Erhöhung der Produktivität der Arbeitskraft durch Qualifikation.¹⁾ Im schweizerischen System der Berufsausbildung werden Kenntnisse und vor allem Fertigkeiten primär betrieblich vermittelt, die Entscheidungen über Quantität (rekrutierte und ausgebildete Lehrlinge in den verschiedenen Berufen und Regionen) und Qualität der Berufsbildung sind primär einzelwirtschaftlich.²⁾

1) Siehe dazu unten, 2.

2) "Es muss beachtet werden, dass der Betrieb nicht Teil des Gesamtbildungssystems, sondern in erster Linie Bestandteil des Beschäftigungssystems ist...; er ist nicht nur Erzeuger beruflicher Qualifikationen, sondern auch Verwender derselben... Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass einerseits der Betrieb seine Funktion als Ausbildungsort dann besonders wahrnimmt, wenn die ihm überbundenen Aufgaben nicht im offenen Konflikt mit den im Rahmen des wirtschaftlichen Zweckes des Betriebes auftretenden betrieblichen Qualifikationsaufgaben geraten. Wenn also die berufliche Erstausbildung in Widerspruch zum Interesse an einer innerbetrieblichen Verwertung der vermittelten beruflichen Qualifikation gerät, wird die innerbetriebliche Fort- und Weiterbildung an Bedeutung zunehmen. Damit wird aber die staatliche Einflussnahme an Bedeutung verlieren, so dass andere als rein wirtschaftliche Zielsetzungen kaum mehr erfüllt werden dürften. Es muss deshalb im Interesse aller liegen, Organisation und Inhalt der beruflichen Lehrlingsausbildung so zu gestalten, dass die in dieser Phase erworbenen Qualifikationen für die Betriebedirekt verwertbar

Staatlicherseits werden für das ganze Staatsgebiet vereinheitlichende Anforderungen an die Qualität der Ausbildung (Ausbildungsreglemente, Prüfungsreglemente, Normallehrpläne)¹⁾ zwingend formuliert, die Infrastruktur für die Ausbildung zur Verfügung gestellt und gefördert und schulische Ausbildung vermittelt. Zudem werden (auf kantonaler Ebene) die Lehrverhältnisse beaufsichtigt, Prüfungen durchgeführt, der Lehrstellenmarkt transparenter gemacht und teilweise einzelne Auszubildende gefördert und unterstützt.

Verbände - insbesondere der Arbeitgeberseite - formulieren indirekt über den Staat die Qualifikationsanforderungen, sind an Ausbildungs-²⁾ und Prüfungsaktivitäten beteiligt. Sie haben so Einfluss auf das qualitative Angebot in der Berufsbildung.

Das System der Berufsbildung ist nicht als ein abstraktes Institutionen- und Tätigkeitsfeld mit ihm innewohnenden Regeln zu denken, sondern als Resultat der Tätigkeiten, Entscheidungen und Strategien der an beruflicher Qualifikation interessierten gesellschaftlichen Akteure. Die verschiedenen im Bereich der Berufsbildung auftretenden Akteure (Betriebe, Lehrlinge, Verbände der Unternehmen und Arbeitgeber, Gewerkschaften und Ange-

Forts. S. 1: sind" (Hässler, 1977, S. 21). Damit ist aufgezeigt, dass innerhalb eines privatwirtschaftlichen Systems der "Aneignung von Arbeitsleistungen" auch eine etwaige staatliche Steuerung von Qualität und Quantität der Ausbildung ihre Grenzen in den betrieblichen Verwertungsentscheidungen findet, d.h. sich zumindest in einem wesentlichen Mass an diesen orientieren muss, falls nicht riskiert werden will, dass die staatliche Ausbildung durch betriebliche Massnahmen ignoriert oder ersetzt wird und dass betriebliche Verwertungsentscheidungen (Rekrutierung) unterbleiben.

- 1) Die Reglementierung der Einführungskurse (überbetrieblich) und der Modellehrgang (Gestaltung der betrieblichen Ausbildung) haben dieselbe Funktion.
- 2) Diese betreffen die Einführungskurse und beim Schweizerischen Kaufmännischen Verband die Vermittlung der schulischen Ausbildung.

stelltenverbände, staatliche Verwaltung und Träger der Schulen mit den dort beschäftigten Lehrkräften) verfolgen je eigene Ziele, Strategien und haben spezifische Interessen in und an der Berufsbildung.

Diese Interessen sind teils konvergierend, teil divergierend und verändern sich in Abhängigkeit von den Rahmenbedingungen, vor allem der technisch-ökonomischen, insbesondere auch der konjunkturellen Situation. Sie zeichnen sich auch durch unterschiedliche Möglichkeiten aus, durchgesetzt zu werden. Faktoren, welche die Fähigkeit zur Durchsetzung beeinflussen, sind: arbeitsmarktliche und konjunkturelle Situation, Informations-, Organisationsgrad des Akteurs und dessen zeitliche und finanzielle Ressourcen.¹⁾

Die Interessen von Akteuren und von Akteurkategorien müssen keineswegs eindeutig oder ohne Widersprüche sein. Es können sich die Interessen verschiedener Organisationen derselben Kategorie (d.h. z.B. die Interessen verschiedener Arbeitgeberverbände) widersprechen, und es können auf der Ebene des einzelnen Akteurs widersprüchliche Interessen vorhanden sein.²⁾

Bei einer Untersuchung von Entscheidungsprozessen und Institutionen ist es deshalb wesentlich, von Interessen und daraus ableitbaren Strategien auszugehen und nicht von einer übergeordneten Logik (wie man sie etwa im Berufsbildungsgesetz suchen könnte), sondern von einer etwas komplexeren Logik, welche

1) Siehe dazu unten, Teil II, 6.

2) Zum Beispiel haben die Unternehmen einerseits ein Interesse, Lehrlinge nicht mehr als für die momentanen betriebsspezifischen Anforderungen auszubilden, um die Ausbildungskosten zu senken; andererseits müssen sie sich aber auch auf mögliche zukünftige Veränderungen in der Produktion einstellen können. Die Arbeitskräfte müssen qualifiziert und vielseitig einsetzbar sein, was eine breitere Grundausbildung bedingt (siehe dazu Offe, 1975, S. 75ff.).

das Resultat von zielgerichteten Tätigkeiten einer Vielzahl von Akteuren ist. Wir erwarten, dass aufgrund der hypothetischen Formulierung von Strategien und der Erklärung des empirischen Materials durch diese realistische Situationsbilder entstehen. ¹⁾ Diese Strategien laufen aber nicht in einem leeren Raum ab. Sie werden durch staatliche und private Regeln geprägt, insbesondere durch die Bestimmungen des Berufsbildungsgesetzes. Die privaten und staatlichen Akteure sind konfrontiert mit materiellen und kompetenz- und verfahrensmässigen Schranken, so dass das Ablaufen und Nebeneinanderlaufen der verschiedenen Strategien strukturiert wird. Diese laufen also unter Spielregeln ²⁾ ab, welche die Akteure im aktuellen Vollzug zum Teil wiederum beeinflussen können. Diese Spielregeln werden wie gesagt durch Verfahren, materielle Vorgaben, institutionelle Zusammenhänge und nicht zuletzt durch die rechtlich-ökonomische Entscheidungsverteilung konstituiert, welche im Bereich des Arbeitsmarktes vor allem durch die Vertragsfreiheit geprägt ist ³⁾.

Im folgenden soll kurz das System der Berufsbildung der Schweiz charakterisiert werden. Dabei kommt vor allem der Bereich der in Teil II folgenden Fallstudien zur Darstellung.

1.2 Skizze des schweizerischen Systems der Berufsbildung und des staatlichen Instrumentariums

Der Bereich der Berufsbildung, der uns hier interessiert, ist derjenige der industriell-gewerblichen und kaufmännischen Grundausbildung, welcher Gegenstand staatlicher Reglementierung durch das Berufsbildungsgesetz ist.

Zentrum der Grundausbildung sind die Betriebe: dort werden die

-
- 1) Siehe Crozier/Friedberg, 1977; Luhmann 1978, S. 40, und für die Berufsausbildung Offe, 1975, S. 82ff. und Beck/Brater, 1978, S. 200ff.
 - 2) Siehe Crozier/Friedberg, 1977, S. 95ff., "Le jeu comme instrument de l'action organisée".
 - 3) Siehe dazu Ackermann/Steinmann, 1982, Teil II, Kap. 3, 4.2. 1.2 und 4.2.3 und unten, Teil III, 2.

Lehrlinge in den praktischen Tätigkeiten ausgebildet und führen gleichzeitig Arbeiten aus. Die Lehrlinge verbringen 3/5 bis 4/5 der Ausbildungszeit in den Betrieben. Daneben besuchen sie die Berufsschule, wo ihnen berufsspezifische und allgemeinbildende Kenntnisse vermittelt werden. Durch das Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 19.4.1978 (Art. 16) wurden als weiteres Element "Einführungskurse... zur Aneignung der grundlegenden Fähigkeiten" des Berufes vorgesehen. Das seit dem Berufsbildungsgesetz von 1930 gesamtschweizerisch duale Ausbildungssystem (Ausbildungsbetrieb und Berufsschule) wurde dadurch um ein Element erweitert (nämlich durch eine überbetriebliche ¹⁾ Grundausbildung), und es erhielt so einen dreiteiligen, trialen Charakter.

Staatlicherseits wird an verschiedenen Stellen dieses Systems mit unterschiedlichen Regelungen und Massnahmen angesetzt:

1. durch Schaffung und Förderung der Berufsschulen, und zwar auf der Ebene der Gemeinden, der Kantone und des Bundes;
2. weiterhin wird die praktische Ausbildung durch
 - a) die Ausbildungsreglemente des Bundes und
 - b) durch die verbandlichen Modellelehrgänge mit staatlicher Genehmigung reglementiert;
3. gleichermassen wird von Bundes wegen die schulische Ausbildung durch die Normallehrpläne bis zu einem gewissen Grad vorge-schrieben;
4. wird der Inhalt der Einführungskurse auf Bundesebene geregelt sowie
5. derjenige der Lehrabschlussprüfungen, was sich sowohl auf die betriebliche als auch auf die schulische Ausbildung auswirkt;

1) Diese Kurse werden von den Berufsverbänden durchgeführt. "Lehrlinge von Betrieben, welche die grundlegenden Fertigkeiten in einer betriebsinternen Lehrwerkstätte oder in gleichwertiger Form vermitteln, sind... vom Kursbesuch befreit" (Art. 16 Abs. 4 BBG).

6. werden Lehrabschlussprüfungen durchgeführt, teils auf kantonaler Ebene, teils bundesweit durch Verbände;
7. erfolgt eine individuelle Förderung in Form von Stipendien, direkt durch die Kantone, indirekt auch durch den Bund als Anteil an der Finanzierung auf dem Gebiet der Weiterbildung;
8. werden Lehrkräfte der Berufsschulen vor allem auf Bundesebene aus- und weitergebildet;
9. werden des weiteren Lehrmeister vor allem auf kantonaler Ebene fortgebildet, teilweise auch auf derjenigen des Bundes;
10. erfolgt auf der Ebene der Kantone und Bezirke eine Berufsberatung der Auszubildenden;
11. erfolgt auf derselben Ebene die Aufsicht über die betrieblichen Lehrverhältnisse und die Berufsschulen.

Wie aus den folgenden Teilen ersichtlich wird, sind an vielen Stellen, wo sich der Staat im Berufsbildungssystem engagiert, Private, vor allem Verbände, beteiligt, indem diese bestimmte Massnahmen durchführen oder inhaltlich in bedeutsamem Ausmasse prägen. Die Verbände führen autonom eine Vielzahl von Ausbildungen, Prüfungen und Reglementierungen durch neben ihrer Rolle im "staatlichen" Teil der Berufsbildung. Diese Rolle kann durch die nur teilweise Uebernahme verbandlicher Aktivitäten durch den Staat erklärt werden. Diese wurden nicht einfach durch staatliche Massnahmen ersetzt, sondern die Verbände behielten im staatlichen System ihre Funktion fast identisch bei, obwohl formell eine "Verstaatlichung" der Regelung und Massnahmengestaltung stattgefunden hat ¹⁾.

1) Die Erklärung dieses Umstandes wird im folgenden zweiten Abschnitt von Teil I versucht.

2. EINE OEKONOMISCH-POLITISCHE ANALYSE DES RECHTS ANHAND DER ENTSTEHUNG DES BERUFSBILDUNGSGESETZES VON 1930

2.1 Einleitende Bemerkungen

Der folgende Abschnitt dient dazu, im Bereich der Berufsbildung aufzuzeigen, wie sich private Problemlösungen zu staatlichen verhalten und wie ein Bedürfnis nach staatlicher Intervention entsteht. Zusätzlich wird illustriert, wie Gruppen, denen eine rein private Problemlösung Nachteile verschafft, eine staatliche Intervention zu erhalten versuchen. Die in diesem Abschnitt verwendete Methode ist diejenige der Analyse der ökonomischen Wirkungen rechtlicher Regelungen und der Darstellung politischer Entscheidungsprozesse.

Ausgangspunkt der Untersuchung ist die rechtliche Marktliberalisierung, wie sie im Verlauf des 19. Jahrhunderts in der Schweiz erfolgte ¹⁾.

"Die ... Entwicklung der fast völligen Trennung von Staat und Wirtschaft und die damit eingetretene volle Wirtschaftsfreiheit zeigte aber doch auch recht unerfreuliche Begleiterscheinungen, denen die beteiligten Kreise auf dem Wege freiwilliger Verbände zu begegnen suchten. Es ist wohl kein Zufall, dass, nachdem im Jahre 1874 die neue Bundesverfassung die letzten Schranken früherer wirtschaftlicher Bindungen wegräumte, schon im Jahre 1879 der Schweizerische Gewerbeverband gegründet wurde, der seine erste Aufgabe in der Regelung des Lehrverhältnisses und in der Wiedereinführung der Lehrlingsprüfungen sah ... Dem schweizerischen Gewerbeverband wurde ... die Organisation und Beaufsichtigung der Lehrlingsprüfungen übertragen, bestanden

1) Siehe dazu Ackermann/Steinmann, 1982, Teil I, Kap. 2

doch in jener Zeit noch gar keine kantonalen Lehrlingsgesetze. Der schweizerische Gewerbeverband besorgte diese Aufgabe bis zum Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die berufliche Ausbildung. Der Verband bestellte eine besondere Lehrlingsprüfungskommission. Er wählte Experten für die Aufsicht der Prüfungen. Er erliess die Prüfungsordnung und bestimmte auch die Grundsätze in der Ausrichtung der Subventionen."¹⁾

Nach dem Abbau der Zünfte konnten im 19. Jahrhundert eine qualitative Verschlechterung sowie zahlenmässige Defizite in der beruflichen Ausbildung festgestellt werden. Weder die Arbeitskräfte noch die Betriebe unternahmen in vielen Bereichen grosse Anstrengungen in der beruflichen Ausbildung.

Die folgenden Passagen sollen zum Zwecke der Vertiefung zeigen, welche Funktion der staatliche Eingriff in dieser Situation hatte. Dabei werden die Stufen der Problemerkennung und Problembearbeitung im privaten Sektor aufgezeigt sowie deren Ungenügen, welches zur teilweisen Uebertragung der Aufgabe Berufsbildung an den Staat führte.

Wie angetönt, vernachlässigten sowohl die Betriebe als auch die Arbeitnehmer die berufliche Ausbildung. "Unter diesem beiderseitigen kurzsichtigen Eigennutz musste natürlich die Ausbildung zu Schaden kommen. Gewiss gab es Ausnahmen. Mancher Handwerksmeister unterwies nach wie vor seinen Lehrling mit Sorgfalt und väterlicher Liebe in allen Arbeiten seines Berufes; namentlich auf dem Lande, wo er den Eltern des Lehrlings persönlich nahe stand. Auch die Gewerbevereine bemühten sich um die Hebung der Berufslehre."²⁾ Zur Sicherung von

1) August Schirmer, Versuche in der Zusammenarbeit zwischen Staat und Verbänden, in: Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft, 1939, S. 140f.

2) Botschaft des Bundesrates zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die berufliche Ausbildung vom 9.11. 1928, BB1.1928 II 725.

Rekrutierung ¹⁾ und Ausbildung wurden im industriellen Bereich in den Grossfirmen der Maschinenindustrie Lehrwerkstätten und Werkschulen geschaffen ²⁾. Aelter noch als die den Betrieben angegliederten Lehrwerkstätten sind einige Fachschulen ³⁾. Aus noch auszuführenden Gründen ⁴⁾ war die berufliche Ausbildung aber vor allem im gewerblichen Sektor problematisch. Im Gewerbe wurde versucht, auf der Ebene der Verbände ein bezüglich Qualität und Anzahl Ausgebildeter genügendes Mass an beruflicher Ausbildung durchzusetzen. Ziel war dabei, allgemeine und gleichmässige Ausbildungstätigkeiten auf allen Sektoren zu erreichen, was einen Kostenausgleich zwischen den Betrieben mit sich gebracht hätte. Das Mittel für die Förderung der beruflichen Ausbildung waren vor allem die verbandlich durchgeführten Lehrlingsprüfungen. Sie erlaubten eine Qualitätskontrolle und sollten die Nachfrage nach Ausbildung über den durch das Fähigkeitszeugnis bewirkten Arbeitsmarktvorteil der Ausgebildeten erhöhen.

1) Die Industrie rekrutierte ihre qualifizierten Arbeitskräfte anfänglich aus dem gewerblich-handwerklichen Bereich (siehe Adolf Wegmann, Die wirtschaftliche Entwicklung der Maschinenfabrik Oerlikon, 1863-1917, Zürich 1920, S. 168). "Mit der zunehmenden Verwendung der Maschinen in der Grossindustrie erwies sich die Ausbildung der Arbeiter weniger als ungenügend als unzweckmässig... Diese Erfahrungen veranlassten schliesslich die Fabriken, die Ausbildung der Lehrlinge selbst an die Hand zu nehmen. Sie gingen dabei anfänglich nur zögernd vor, da jede Fabrik befürchtete, die Wettbewerber möchten ihr die mit viel Mühe und grossen Kosten herangebildeten Arbeitskräfte nachher wegschnappen. Immerhin wurde die Lehrlingsausbildung durch die Fabriken immer notwendiger und allgemeiner" (loc.cit., siehe dazu J. Biefer, Fabriklehrling und Fabrikschule, Separatdruck aus Schweiz. Pädagog. Zeitschr. 1917, Heft 3, S. 2 und für Deutschland Binkelman et al., 1975, S. 17).

2) Dies ab 1870. Siehe dazu BB1.1928 II 726 .

3) 1824 wurde in Genf eine Uhrmacherschule gegründet. Auf diese folgten allgemeine und auf einzelne Berufe oder Ausbildungsstufen (z.B. die Eidgenössische Technische Hochschule) beschränkte Schulen. Siehe loc.cit.

4) Siehe unten, 2.2.

Dieses Mittel war ungenügend. Die gewerblichen Betriebe sahen sich durch ein solches Instrument zu wenig veranlasst, Lehrlinge auszubilden. Deshalb kam es zur Forderung nach staatlicher Reglementierung und vorerst nach Unterstützung verbandlicher Tätigkeiten. "Mehr und mehr musste man zu der Ueberzeugung kommen, dass bei rein privatrechtlicher Regelung die Sonderinteressen meist den eigentlichen Zweck der Lehre in den Hintergrund drängten, und immer häufiger wurde deshalb das Verlangen laut, es seien wiederum zwingende Vorschriften öffentlichen Rechts einzuführen. Diesem Verlangen wurde zuerst in einigen westschweizerischen Kantonen entsprochen. Voran ging Neuenburg mit dem Erlass eines Lehrlingsgesetzes am 21. November 1890.¹⁾ Dann folgten in den 90er Jahren Freiburg, Waadt und Genf und in den ersten zwei Dezennien des neuen Jahrhunderts fast alle anderen Kantone. Inzwischen hatten sich Bestrebungen geltend gemacht, auch von Bundes wegen die berufliche Ausbildung zu fördern. Sie wurden besonders vom schweizerischen Gewerbeverband kräftig unterstützt. Schon 1884 war durch den Bundesbeschluss vom 27. Juni 1884, betreffend die gewerbliche und industrielle Berufsbildung, den Anstalten für beruflichen Unterricht in Handwerk und Industrie ein jährlicher Bundesbeitrag zugesichert worden. 1891 und 1895 kam es zu weiteren Bundesbeschlüssen, denen zufolge auch an den kaufmännischen Unterricht und den hauswirtschaftlichen und beruflichen Unterricht für weibliche Personen Bundesbeiträge gewährt wurden."²⁾

1) "Die kantonalen Berufsbildungsgesetze haben meist die Privatordnung der Verbände fast wörtlich in ihre Gesetzgebung übernommen. So adoptierte das erste kantonale Lehrlingsgesetz, dasjenige von Neuenburg 1890 die Lehrbriefe und Lehrverträge, die der schweizerische Gewerbeverband entworfen hatte" (Gruner 1956, S. 102).

2) BB1. 1928 II 726f.

Um die Funktion und die spezifische Form der Regulierung der beruflichen Ausbildung, die Gründe für den Bedarf und die Interessen an einer staatlichen Regulierung in diesem Bereich zu erklären, ist es notwendig, einige Ausführungen bezüglich des Arbeitsmarktes und des besonderen Charakters von Ausbildungsinvestitionen zu machen. Ausgehend von diesen ökonomischen Ueberlegungen, die die Ausbildungsinvestitionen von Betrieben¹⁾ betreffen, wird es darum gehen, Unterschiede bezüglich dieser Investitionen zwischen verschiedenen Betriebstypen festzustellen und mit diesen Unterschieden zusammenhängende unterschiedliche Interessen dieser Betriebstypen an überbetrieblicher Regulierung - sei diese verbandlich oder staatlich - zu umschreiben. Aufgrund dieser theoretischen Ueberlegungen soll dann erklärt werden, warum und durch wen Forderungen an den Staat bezüglich der Regelung der beruflichen Ausbildung ergehen. Diese Begründungen sollen danach mit dem Entscheidungsprozess zum ersten Bundesgesetz über die berufliche Ausbildung von 1930 konfrontiert werden, dessen Instrumentarium abschliessend analysiert wird.

2.2 Der spezifische Charakter betrieblicher Ausbildungsinvestitionen, private Regulierungsanstrengungen und die Funktion des staatlichen Eingriffs

Ausbildungsinvestitionen eines Betriebes sind nicht Investitionen ins Betriebsvermögen. Arbeitskraft "gehört" nicht dem Unternehmer und kann nur arbeitsvertraglich an das Unternehmen gebunden werden, durch besondere Anreize oder durch mangelnde Alternativen auf dem Arbeitsmarkt. Doch besitzt die

1) Das Engagement von Arbeitnehmern und deren Organisationen im Bereich der beruflichen Ausbildung wird bei diesen Ueberlegungen ausgeklammert. In der Schweiz ist ein solches im Bereich der industriell-gewerblichen Grundausbildung vor allem in der kaufmännischen Ausbildung zu finden. Zu den Strategien dieser Berufsgruppe siehe unten, Teil II, 4.

Arbeitskraft im Normalfall die Möglichkeit, abzuwandern.

Die auf die Erhaltung und Mehrung der Produktionsmittel bedachte Strategie der Unternehmen führt zu Mängeln der beruflichen Ausbildung. Die Nutzung des Resultats von Ausbildung ist den Unternehmungen, welche Ausbildungen durchführen, primär nicht garantiert. Deshalb investieren die Unternehmen gesamthaft zuwenig in Ausbildung. Ihre einzelwirtschaftlich rational anmutende Strategie, nicht für den Vorteil eines anderen, d.h. der Arbeitskraft und anderer Betriebe zu investieren, ist für die Gesamtheit der Kapitalien irrational, da dadurch die Quellen zum Versiegen gebracht werden, denen allgemein die dauerhafte Mehrung des Kapitals abzugewinnen ist¹⁾.

Die Arbeitskraft kann die Nutzung durch Abwanderung aus dem

-
- 1) Siehe Offe, 1975, S. 154. Diese Erklärung der "strukturellen Unterinvestition in humankapitalintensive Arbeitsplätze" wurde von der amerikanischen "Property Rights"-Theorie (siehe E. Cheung, The Structure of a Contract and the Theory of a Non-Exclusive Resource, in: E. Furubotn/S. Pejowich (Hrsg.), The Economics of Property Rights, Cambr. 1974) entwickelt. Sie sieht die Unterinvestitionen im Bereich der Ausbildung als "Fehler in der Struktur des Arbeitsvertrages" (Schmid, 1980, S. 70). Die Uebersetzung dabei ist folgende: "Da durch 'Lernen am Arbeitsplatz' immer auch Qualifikationen anfallen, die übertragbar sind, besteht die Neigung auf seiten des Arbeitnehmers, diese verbesserte Marktposition zu seinem Vorteil zu nutzen... und den Betrieb zu wechseln, sobald er eine Chance sieht... Bei betrieblicher Qualifizierung werden somit positive externe Effekte erzeugt, an denen andere partizipieren, ohne dass sie dafür bezahlen. In anderen Worten: es entsteht ein kollektives Gut mit der entsprechenden Gefahr der Nutzung auf Kosten anderer. Dass gewinn- oder nutzenmaximierende Unternehmer nicht gerne zum Nutzen anderer investieren, leuchtet schliesslich auch ein, d.h. es kommt letztlich gar nicht zur ausreichenden Produktion des Kollektivgutes 'Qualifikation' " (op.cit., S. 71f.). Dieser Ansatz, welcher in der amerikanischen Literatur schon eine längere Geschichte hat (siehe die Uebersicht bei Cheung, op.cit.) scheint von Harold Demsetz (The Exchange and Enforcement of Property Rights, Journal of Law and Economics 7, 1964, S. 15) erstmals auf Ausbildungsinvestitionen und dazugehörige Vertragsstrukturen (und zwar in Entwicklungsländern) angewandt worden zu sein, siehe Cheung, op.cit., S. 25.

Betrieb vereiteln. Ausbildung und die daraus resultierenden Kenntnisse und Fähigkeiten können den anderen Personen in einer Gruppe praktisch nicht vorenthalten werden¹⁾. Obwohl die Arbeitsleistung ein individuelles, vermarktbares Gut ist, hat das Resultat von Ausbildung, welches in der konkreten Arbeitsleistung zur Anwendung kommt, teilweise kollektiven Charakter, welcher in der ökonomischen Theorie als "öffentlich" bezeichnet wird. Da man andere nicht von der Nutzung ausschliessen kann und auch nicht sicher ist, für einen konkreten "Investitionsverlust" einen Ersatz zu bekommen, ist es unwahrscheinlich, dass vom öffentlichen Gut Ausbildung durch unkoordinierte individuelle, freiwillige Entscheidungen ein für die Gesamtheit der Betriebe ausreichendes Mass an Ausbildung produziert wird und auf dem Arbeitsmarkt genügend Qualifikation zur Verfügung steht. Individuell vernünftige Ueberlegungen des Betriebsinhabers - nämlich nicht auf einer möglicherweise wegdriftenden Eisscholle zu bauen - haben sektoral oder gesamtwirtschaftlich den Effekt, dass zu wenig "gebaut", in unserem Fall zu wenig ausgebildet wird. Der einzelne, der ausbildet, wird für sein "positives Verhalten" wahrscheinlich durch Verlust "bestraft".²⁾ Falls aber andere auch auf Schollen bauen würden,

1) Olson, 1968, S. 13.

2) Vgl. zu den Ueberlegungen bezüglich der öffentlichen Güter Olson, 1968, passim; F. Scharpf, B. Reissert, F. Schnabel, Policy Effectiveness and Conflict Avoidance in Intergovernmental Policy Formation, in Hanf/Scharpf, 1978, S. 62ff. Die beschriebene Situation entspricht derjenigen, welche die Spieltheorie unter dem Stichwort Gefangenendilemma untersucht hat (siehe loc.cit.), d.h. einer Situation, in der Zusammenarbeit für die beiden sich im Spiel befindlichen Spieler zu einem positiven Ergebnis führen würde, während die individuelle, vermeintliche Nutzenmaximierung für beide ein schlechteres Resultat abwirft. Konkret bezüglich der beruflichen Ausbildung: würden alle sich darüber einigen, Lehrlinge qualitativ genügend und in genügender Anzahl auszubilden, hätten alle Betriebe einen Vorteil, siehe auch Cheung, op.cit., passim, und Garret Hardin, "The Tragedy of the Commons", Science Bd. 162, 1968, S. 1243 - 1248.

falls das Bauen auf Schollen allgemein würde, wäre die Wahrscheinlichkeit, eine bebaute Scholle zu erwischen, für jeden einzelnen gross und würde das Abdriften einer selbst bebauten Scholle entschädigt. Eine Verallgemeinerung von Ausbildungstätigkeiten würde das einzelbetriebliche Problem lösen. Eine Einigung über das allgemeine Ausbilden bietet aber Schwierigkeiten, da das Problem des möglichen Investitionsverlustes den Unternehmern zu schaffen macht, insbesondere da die Nicht-Kooperation anderer befürchtet wird, welche ohne selbst auszubilden als "Trittbrettfahrer" auf dem Arbeitsmarkt eine genügende Rekrutierung vornehmen können.¹⁾

Das beschriebene Problem ist aber nicht unausweichlich. Es bieten sich für die verschiedenen Betriebstypen unterschiedliche Lösungsstrategien an:

- Die Betriebe können eine Monopolisierung auf dem Arbeitsmarkt anstreben.
- Die Betriebe können aber auch versuchen, über Anreize die Arbeitskräfte zu veranlassen, dem Betrieb die Treue zu halten oder dahin zurückzukehren.²⁾ Der Anreiz zum Verbleib oder zur Rückkehr kann auf verschiedene Weise geschaffen werden; durch hohe Löhne oder durch Aufstiegs- und Weiterbildungsmöglichkeiten, also durch die Schaffung interner Arbeitsmärkte, was fast ausschliesslich in Grossunternehmen möglich ist.³⁾

1) Zum Aussenseiterproblem siehe Ackermann/Steinmann, 1982, Teil I, Kap. 3, 1.1.4.

2) Zu diesen "Remaining"- und "Returning"-Strategien siehe Murbach, 1975, S. 78, 175ff.; siehe insbesondere dort (S.78, 177) die Zahlen über die Verbleibsquoten bei schweizerischen Grossunternehmen.

3) Siehe dazu M. Piore: Lernprozesse, Mobilitätsketten und Arbeitsmarktsegmente, in W. Sengenberger (Hrsg.), Der gesplittene Arbeitsmarkt, Frankfurt 1978, S. 67ff.; für ein historisches Beispiel: Toni Pierenkemper, Interne Arbeitsmärkte in frühen Industrieunternehmen, in: Soziale Welt 1981, S. 3ff.

Eine weitere Strategie ist es, eine Generalisierung der Ausbildung in einem Sektor und damit eine Verhinderung von Ausbildungsverlusten zu erreichen. Dieses Lösungsmuster konzentriert sich nicht darauf, Arbeitskräfte im Betrieb zu behalten, sondern die Ausbildungs-Investitionsverluste werden dadurch verhindert, dass Betriebe gegenseitig von Abwanderungen profitieren. Dies kann erreicht werden durch explizite Abmachungen, durch verbandliche Regelung der Ausbildung und Prüfungen, möglicherweise auch durch ein verbandliches Ausbildungsangebot oder durch ein stillschweigendes Verallgemeinern von Ausbildungstätigkeiten. Der Erfolg solcher Strategien hängt aber von der Art, insbesondere von der Grösse und Homogenität eines Sektors, von seiner Ueberblickbarkeit ab. Bei grossen Gruppen werden sich Probleme stellen: "Das einzelne Mitglied einer typischen grossen Organisation ist in einer Lage analog zu derjenigen, in der sich eine Unternehmung auf dem Markt mit vollständiger Konkurrenz oder der Steuerzahler im Staat befindet: Seine eigenen Anstrengungen werden keinen merklichen Einfluss auf die Situation seiner Organisation haben; er selbst jedoch kann sich jeder Verbesserung erfreuen, die von den anderen herbeigeführt wurde, gleichgültig ob er zur Unterstützung seiner Organisation beigetragen hat oder nicht."¹⁾ Die einzelnen haben also die Tendenz, ihren Teil nicht beisteuern zu wollen, was insgesamt eine ungenügende Beteiligung an den Investitionen und ein ungenügendes Ausbildungsangebot zur Folge

1) Olson, 1968, S. 15. Die Ueberschaubarkeit der Schweizer Maschinenindustrie scheint es demgegenüber erlaubt zu haben, die Ausbildungstätigkeiten zu verallgemeinern. Die Betriebe "gingen dabei anfänglich nur zögernd vor, da jede Fabrik befürchtete, die Wettbewerber möchten ihr die mit viel Mühe und grossen Kosten herangebildeten Arbeitskräfte nachher wegschnappen. Immerhin wurde die Lehrlingsausbildung durch die Fabriken immer notwendiger und allgemeiner" (siehe oben, S. 9, Fussn. 1).

hat. Die betreffenden Gruppen müssen versuchen, durch Zwang oder Anreize ihre Mitglieder zur Beteiligung an den Investitionen und Ausbildungstätigkeiten zu bewegen, sich den Zwang vom Inhaber des "Monopols legitimer physischer Gewaltsamkeit" (Max Weber), vom Staat, "auszuleihen", d.h. vom Staat eine Generalisierung der Ausbildungstätigkeiten durch staatlichen Zwang oder staatliche Anreize zu erreichen oder aber dem Staat, welcher Kosten allgemein verteilen und Regelungen allgemein durchsetzen kann, das Ausbildungsangebot zu überbürden.

Die Lösung des Problems der Nutzung durch andere (positive externe Effekte) steht nun nicht allen Gruppen und wirtschaftlichen Sektoren in gleichem Masse zur Verfügung. Sowohl Monopolisierungen auf dem Arbeitsmarkt wie auch vor allem die Anreize zum Betriebsverbleib und die Fähigkeit, in einer überschaubaren Gruppe Ausbildungsmassnahmen zu generalisieren, stehen eher Sektoren mit grossbetrieblicher Struktur zur Verfügung oder sind diesen eigen. Das Anreizsystem ist an interne Aufstiege und Mobilitäten und an betriebsinterne Ausbildungsangebote geknüpft. Monopolisierungen sind fast zwangsläufig mit einer gewissen Grösse verbunden, und auch die Generalisierung überbetrieblicher Art (stillschweigend oder durch Verbandsregelungen), ist an die Existenz einiger weniger, überschaubarer Betriebe und an eine gewisse Homogenität der Ausbildungsanforderungen gebunden¹⁾. Sowohl für das innerbetriebliche Ausbildungsangebot als auch für die überbetriebliche Organisation und Regelung weisen grossbetriebliche Branchen erhebliche Vorteile bei der Verhinderung positiver externer Effekte oder bei deren Ausgleich auf. Es ist mit anderen Worten der grossbetrieblich-industrielle Sektor, welcher eher in der Lage ist, seine Ausbildungsprobleme selber zu lösen. Der kleinbetriebliche, gewerbliche Sektor mit geringeren Aufstiegschancen und einem personalisierten Verhältnis

1) Siehe das oben aufgeführte Beispiel der Maschinen- und Metallindustrie.

zwischen Arbeitern und Vorgesetzten¹⁾, mit seiner schwachen Homogenität, seiner grossen Anzahl von Betrieben, verfügt nur sehr ungenügend über eigene Möglichkeiten, seine Ausbildungsprobleme zu lösen. Aus diesem Grund wird er sich - möglicherweise nach intensiven verbandlichen Anstrengungen - an den Staat wenden.

Unter Marktbedingungen ergibt sich also für bestimmte Betriebskategorien ein Problem positiver externer Effekte²⁾, welche durch diese Betriebe nicht verhindert oder ausgeglichen werden können, so dass von denjenigen Gruppen, deren Problemlösungskapazität begrenzt ist, d.h. von den gewerblichen Kreisen, die Forderung an den Staat ergeht, die Generalisierungsversuche zu unterstützen, um eine "Gesamtrationalität" (zumindest für die betreffenden Wirtschaftsbereiche) zu erreichen.

Diese theoretischen Ueberlegungen finden ihre Bestätigung in Dokumenten der "vorstaatlichen Periode" der Berufsbildung in der Schweiz³⁾. In der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die berufliche Ausbildung vom 9.11.1928⁴⁾ heisst es: "Die bessere berufliche Ausbildung wird, nächst dem einzelnen und seinen Angehörigen, vor allem dem Berufsstand zugute kommen. Der Lehrmeister selbst kann den Lehrling oft nach der Lehre nicht behalten, ein anderer Betrieb erntet die Früchte seiner Bemühungen. So besteht eine Solidarität der Interessen,

1) Siehe Piore, op.cit., S. 69.

2) Freilich werden die Externalitäten erst dann problematisch, wenn das "optimale" Mass an Ausbildung die Rentabilität des Auszubildenden während der Ausbildung in Frage stellt.

3) Siehe dazu auch die oben angeführte Darstellung der Situation in der Maschinen- und Metallindustrie, S. 9, Fussn. 1.

4) BB1.1928 II 725ff.

die von den Berufsverbänden richtig erkannt worden ist und sie zur Förderung der beruflichen Ausbildung veranlasst hat."¹⁾ "Mehr und mehr musste man zur Ueberzeugung kommen, dass bei rein privatrechtlicher Regelung die Sonderinteressen meist den eigentlichen Zweck der Lehre in den Hintergrund drängten, und immer häufiger wurde deshalb das Verlangen laut, es seien wiederum (wie im Zunftsyst^{em}, C.A.) zwingende Vorschriften öffentlichen Rechts einzuführen."²⁾ "Die Berufsverbände sind aber, entsprechend den Wirtschaftsgebieten, meist interkantonal. Auf ihre Bestrebungen wirkt es somit wiederum sehr hemmend, wenn sie sich jeweils mit einem oder zwei Dutzend Kantonsregierungen verständigen müssen, und deshalb ist aus diesen Kreisen das Begehren nach einer eidgenössischen Regelung in letzter Zeit immer dringender erhoben worden."³⁾

2.3 Forderungen nach staatlichen Massnahmen im Bereich der Berufsbildung - Interessen an einer Uebertragung der Aufgabe an den Staat

Die von den verschiedenen Gruppen verfochtenen Forderungen und eingenommenen Positionen zur gesetzlichen Regelung der beruflichen Ausbildung bestätigen die oben formulierten Ueberlegungen zu den aus dem Arbeitsmarkt entspringenden unterschiedlichen Interessenlagen verschiedener Betriebskategorien. Die Forderungen nach einem staatlichen Eingriff im Bereich der beruflichen Ausbildung kamen vor allem von den Organisationen von Wirtschaftsgruppen mit kleinbetrieblicher Struktur, nämlich vom Schweizerischen Gewerbeverband (SGV).⁴⁾

1) Ebd. S. 734.

2) Ebd. S. 726.

3) Ebd. S. 734f. Das Berufsbildungsgesetz hatte also auch den Charakter eines Vereinheitlichungsgesetzes für das schweizerische Wirtschaftsgebiet.

4) Siehe Mägli, 1980, S. 159; siehe auch Botschaft S.727ff.(728).

Das Berufsbildungsgesetz war ein Teil der ursprünglich beabsichtigten Gewerbegesetzgebung aufgrund von Art. 34ter BV von 1908 ¹⁾. "Unter den Postulaten, zu deren Verwirklichung die Verfassungsrevision vorgenommen wurde, stand die Förderung des Lehrlingswesens und des beruflichen Unterrichts mit an erster Stelle..." ²⁾ Die berufliche Ausbildung war eines der zentralen Anliegen des Gewerbeverbandes ³⁾.

Am 9.6.1918 reichte der SGV dem Eidgenössischen Industrie-departement einen Gesetzesentwurf 'betreffend Berufslehre und Berufsbildung' ein. ⁴⁾ Nach dieser Eingabe fanden die Erarbeitung und Beratung des Gesetzesentwurfes durch eine Expertenkommission statt, "in der alle Landesteile und alle grossen wirtschaftlichen Gruppen vertreten waren" ⁵⁾.

Anschliessend wurde eine Vernehmlassung zum Entwurf durchgeführt, welche eine mehrheitliche Zustimmung ergab, doch wandte sich der industrielle Sektor dagegen. Im Schweizerischen Handels- und Industrieverein und im Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen stand einer ablehnenden Mehrheit eine zustimmende Minderheit von Sektionen gegen-

1) "Der Bund ist befugt, auf dem Gebiete des Gewerbewesens einheitliche Bestimmungen aufzustellen."

2) Botschaft S. 727.

3) Siehe auch die oben S. 7 wiedergegebenen Passagen aus Schirmer, 1939.

4) Siehe Mägli, 1980, S. 160; siehe auch Botschaft S. 728.

5) Botschaft S. 728.

über ¹⁾. Der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeberorganisationen äusserte verfassungsmässige Bedenken, ob es überhaupt statthaft sei, Handel und Industrie in den Geltungsbereich des Gesetzes einzubeziehen ²⁾. "Die interessierten Industrien haben ja selber das allergrösste Interesse daran, für einen tüchtigen Nachwuchs zu sorgen; sie sorgen deshalb dafür, dass der Lehrling alles lernt, was er für seinen späteren Beruf braucht..." ³⁾. Für den industriellen Sektor fehlten ökonomische Interessen an einer staatlichen Hilfestellung bei der Ausbildung: "... wir postulieren vorab, dass der Geltungsbereich des im Entwurf vorliegenden Bundesgesetzes sich auf das Gewerbe im alten Sinn des Wortes beschränkt, sich jedenfalls nicht auf die im Sinn des Fabrikgesetzes oder ähnlich zu definierende Industrie ausdehnt." ⁴⁾ "Die ... Vorschriften passen für die Industrie mit ihrer hochentwickelten Lehrlingsausbildung nicht. (...) Die Industrie, vorab die für den Export tätige, muss auch auf dem vorliegenden Spezialgebiet der Berufsausbildung das zulässige Mass von Vertragsfreiheit erlangen und das überhandnehmende Hineinregieren der Bürokratie ablehnen." ⁵⁾ Der Industrie ging es, da sie aufgrund ihrer oben beschriebenen Struktur in der Lage war, die Ausbildungsprobleme betrieblich und verbandsmässig zu lösen, darum, vom Staat keine Auflagen bei ihrer Ausbildung hinnehmen zu müssen.

1) Siehe Botschaft S. 729.

2) Mägli, 1980, S. 160.

3) Zentralverband, Stellungnahme zum Entwurf des BG über die berufliche Ausbildung, 1.9.1924, zitiert nach Mägli, 1980, S. 161. Im Licht der obigen Ausführungen kann man formulieren: Die interessierten Industrien haben selber das Interesse und die Möglichkeit, ohne die Gefahr eines Investitionsverlustes für einen tüchtigen Nachwuchs zu sorgen.

4) Stellungnahme des Arbeitgeberverbandes Schweizerischer Maschinen- und Metallindustrieller vom 9.11.1928, zitiert nach Mägli, 1980, S. 162.

5) Loc.cit.

Die These, dass vor allem das Gewerbe das Problem der Generalisierung einer ausreichenden Berufsbildung nicht mit eigenen Mitteln lösen konnte, findet sich in den Auseinandersetzungen um das erste Berufsbildungsgesetz bestätigt. Der staatliche Eingriff wird denn auch von den Behörden mit dem Versagen der ökonomischen Mechanismen gerechtfertigt: "Der Lehrmeister selber kann den Lehrling oft nach der Lehre nicht behalten, ein anderer Betrieb erntet die Früchte seiner Bemühungen. So besteht eine Solidarität der Interessen, die von den Berufsverbänden richtig erkannt worden ist und sie zur Förderung der beruflichen Ausbildung veranlasst hat."¹⁾ "Gewiss sind von einzelnen Betrieben, gemeinnützigen Gesellschaften und Berufsverbänden mancherlei verdienstvolle Anstrengungen gemacht worden, ... aber die gemachten Anstrengungen kamen oft mangels der erforderlichen Kohäsien nicht zu voller Auswirkung."²⁾

Die Produktion des öffentlichen Gutes Ausbildung gelang im Gewerbe nicht in genügendem Mass. Dies bewirkte ein Bedürfnis nach staatlichen Massnahmen zur Förderung und Verallgemeinerung der Ausbildung.³⁾

2.4 Die Struktur der staatlichen Massnahmen

Vorerst (bis zur Jahrhundertwende) wurden verbandliche Massnahmen durch die Subventionierung von Ausbildung und Prüfungen unterstützt, was für die Unternehmer eine grössere Verlässlichkeit

1) Botschaft S. 734.

2) Ebd. S. 733.

3) Wie die Analyse der Entscheidungsprozesse im Rahmen des Erlasses von Ausbildungsreglementen zeigen wird, dauert die stärkere Abhängigkeit des Gewerbes von staatlichen Massnahmen auch unter der "Herrschaft" des Berufsbildungsgesetzes an, doch sahen auch industrielle Gruppen einen Vorteil im staatlichen Instrumentarium, nachdem dieses einmal eingeführt wurde.

des Arbeitsmarktes durch eine Kontrolle der Ausbildungsqualität mit sich brachte. Diese Massnahmen waren vor allem auf die Nachfrage nach qualifizierter Ausbildung durch die Arbeitskräfte ausgerichtet. Diese letzteren sollten durch Fähigkeitszeugnisse für die verbandlichen Prüfungen und die damit verbundenen Vorteile auf dem Arbeitsmarkt dazu gebracht werden, mehr qualifizierte und durch die Verbände kontrollierte Ausbildung nachzufragen. Das Instrumentarium des Berufsbildungsgesetzes sollte diese Anreize, welche für die Arbeitskraft im Nachweis einer qualifizierten Ausbildung bestanden, durch die staatliche Kontrolle verstärken, andererseits sollten auch für die Unternehmen verstärkte Anreize und auch gewisse Zwangselemente eingeführt werden.

Das Berufsbildungsgesetz schuf durch eine Art Markenschutzgesetzgebung und durch Qualitätssicherungsmassnahmen (Lehrabschlussprüfungen gekoppelt mit dem Fähigkeitszeugnis) einen Anreiz für Auszubildende, wegen der Arbeitsmarktvorteile eine qualifizierte Ausbildung nachzufragen. Der Arbeitsmarktvorteil war durch die kontrollierte staatliche Zeugniserteilung repräsentiert. Des weiteren wurde auch für die Betriebe ein Anreiz zur qualifizierten Ausbildung geschaffen, indem der Staat sein Ausbildungsangebot in den Berufsschulen an die Bedingung einer betrieblichen Ausbildung nach einem durch die Lehrabschlussprüfung kontrollierten und durch die Ausbildungsreglemente vorgeschriebenen Ausbildungsgang knüpfte. Das staatliche Ausbildungsangebot sollte als Anreiz zu einer den Reglementen konformen betrieblichen Ausbildung dienen. Der Staat schuf und subventionierte Berufsschulen, welche für Auszubildende schulische Ausbildung nach den staatlichen Ausbildungsreglementen im dualen System (Obligatorium der schulischen Ausbildung für reglementierte Berufe) anbot. Daneben enthielt die Reglementierung durch das neue Berufsbildungsgesetz gewisse Zwangselemente: Für die zu reglementierenden

Berufe wurde ein Lehrvertrag und eine Ausbildung nach dem Reglement notwendig¹⁾. Des weiteren wurden Aufsichts-massnahmen über die konkrete Durchführung der Ausbildung (Aufsicht über die Lehrverhältnisse) eingeführt und individuelle und institutionelle Förderungsmassnahmen (Stipendien und Subventionierung von schulischen Einrichtungen) geschaffen.

Der formale Eingriff sollte vor allem über die Lehrabschlussprüfungen erfolgen, welche mit der Erteilung des Fähigkeitszeugnisses gekoppelt wurde: "Durch einheitliche Mindestanforderungen an die Lehrabschlussprüfungen in den verschiedenen Berufen kann der Stand der Ausbildung allmählich auf eine bestimmte Stufe gehoben und dem Fähigkeitszeugnis, das auf Grund dieser Prüfung erworben wird, ein bestimmter, allgemein anerkannter Wert verliehen werden. Die Lehrabschlussprüfung soll überhaupt gewissermassen zum Angelpunkt der beruflichen Ausbildung gemacht werden: einerseits bildet sie für den Lehrling - und in gewissem Sinn auch für den Meister - einen Prüfstein der erfolgten Ausbildung, und andererseits bildet das Fähigkeitszeugnis die Voraussetzung sowohl für das Recht, sich als gelernter Berufsangehörigen zu bezeichnen, als auch für die Zulassung zur höheren Ausbildung, insbesondere für die Zulassung zur Meisterprüfung oder einer ähnlichen höheren Fachprüfung"²⁾.

Dies sind die formalen Mittel des staatlichen Eingriffs, welche durch das Berufsbildungsgesetz von 1930 eingeführt wurden. Inhaltlich sollte die Reglementierung und Durchführung

1) Dieser Zwang ist aber nicht unausweichlich, da neben dem reglementierten Bereich (welcher eben nur die Berufe mit der Ausbildungsbezeichnung und dem Ausbildungsgang der Ausbildungsreglemente umfasst) für die Betriebe ein breiter nicht reglementierter Rekrutierungs- und Ausbildungsbereich zur Verfügung steht. Dies ist auch nach der Reglementierung des Anlehrverhältnisses durch das Berufsbildungsgesetz von 1978 noch der Fall.

2) Botschaft S. 740.

der Berufsbildung weiterhin privat geprägt bleiben, nämlich durch die Verbände:

"Die Mitwirkung der Berufsverbände ist indessen gerade auf diesem Gebiet äusserst wertvoll, ja unentbehrlich. Die Verhältnisse in den einzelnen Berufen sind zu verschiedenartig, als dass sie, abgesehen von einigen Grundsätzen, in gleicher Weise geregelt werden könnten. Die Aufstellung der nötigen Bestimmungen für die einzelnen Berufe innerhalb des gemeinsamen gesetzlichen Rahmens erfolgt nun aber oft am zweckmässigsten durch die Berufsverbände unter Vorbehalt der Genehmigung durch die zuständigen Behörde. Auch bei der Durchführung der Massnahmen wird es zweckmässig sein, die Berufsverbände zur Mitarbeit heranzuziehen." ¹⁾

Inhaltlich sollten die Berufsverbände insbesondere die Umschreibung der Ausbildung prägen: "In verschiedenen Berufen sind in den letzten Jahren Lehrprogramme, Lehrlingsregulative und dergleichen von den Berufsverbänden aufgestellt worden, um eine fachgemässe und methodisch aufbauende Lehre zu gewährleisten. Diese sollen der zuständigen Bundesbehörde vorgelegt werden können und, sofern sie deren Genehmigung erhalten, als Wegleitung für die Ausbildung in dem betreffenden Berufe dienen, von der ohne wichtigen Grund nicht abgewichen werden soll (einen solchen Grund bildet z.B. Mangel an einschlägiger Arbeit)" ²⁾. "Ueber die Dauer des Lehrverhältnisses enthält der Entwurf selbst keine Vorschrift, dagegen sieht er vor, dass für einzelne Berufe auf Vorschlag der betreffenden Berufsverbände durch Verordnung allgemeine Bestimmungen über die normale Lehrzeit aufgestellt werden können" ³⁾.

1) Ebd. S. 735.

2) Ebd. S. 751.

3) Ebd. S. 752.

Das gemischt staatlich-private System der Regelung der Berufsbildung wurde durch das Bundesgesetz über die berufliche Ausbildung vom 26. Juni 1930 ¹⁾ eingeführt. Im wesentlichen blieb die Berufsbildung trotz der staatlichen Massnahmen, welche dieses Gesetz vorsah, privat. Die staatlichen Massnahmen gaben durch Anreize und teilweisen Zwang den formalen Rahmen ab, welcher durch die verbandliche Prägung der Ausbildungsinhalte aufgefüllt werden sollte. Das Berufsbildungsgesetz räumte den Berufsverbänden eine weitgehende inhaltliche Gestaltungsmöglichkeit ein. So entstand eine gemischt privat-staatliche Regulierung. Dabei ist wesentlich, dass das staatliche Engagement in diesem Bereich - und dies hat sich, wie die weiter unten dargestellten Fälle zeigen, ²⁾ bis heute wenig geändert - vor allem gewerbliche Kreise interessiert. Die Berufsbildungsgesetzgebung war, und sie ist es bis heute zu einem gewissen Mass geblieben ³⁾, vor allem Gewerbegesetzgebung, welche Privaten einen wesentlichen Teil des Vollzugs einräumt.

1) Amtl. Sammlung (AS), Bd. 48, S. 789ff.

2) Siehe unten, Teil II.

3) Vor allem die Hochkonjunktur der Sechzigerjahre hat dies verändert, indem auch die Industrie in dieser Zeit Rekrutierungsschwierigkeiten bekam und auf das staatliche Zertifizierungsinstrumentarium als Anreiz angewiesen war.

T e i l I I

Vollzugsprozesse im Rahmen des Berufsbildungsgesetzes -

Fallstudien zur Reglementierung von Ausbildungsberufen

1.1 Vorbemerkung

Teil II enthält den **empirischen** Teil der Arbeit. Die Methode, welche angewandt wurde, um die Entscheidungsprozesse beim Erlaß von Ausbildungsreglementen darzustellen, ist die andernorts ausführlich beschriebene ¹⁾ Fallstudientechnik. Diese bedingt eine gewisse Zurückhaltung gegenüber Verallgemeinerungen, was durch den komplexen und durch die Absichten einer Vielzahl von Individuen und Organisationen geformten Charakter der gesellschaftlichen Realität notwendig ist. ²⁾

1) Siehe dazu Ackermann/Steinmann, 1982, Teil II, Kap. 1.

2) Max Weber stellt zum Verhältnis von sozial- (kultur-)wissenschaftlichem zu naturwissenschaftlichem Erkenntnisinteresse folgendes fest: "Für die exakte Naturwissenschaft sind die 'Gesetze' um so wichtiger und wertvoller, je allgemeingültiger sie sind; für die Erkenntnisse der historischen Erscheinungen in ihrer konkreten Voraussetzung sind die allgemeinsten Gesetze, weil die inhaltleersten, regelmässig auch die wertlosesten. Denn je umfassender die Geltung eines Gattungsbegriffes - sein Umfang - ist, desto mehr führt er uns von der Fülle der Wirklichkeit ab, da er ja, um das Gemeinsame möglichst vieler Erscheinungen zu enthalten, möglichst abstrakt, also inhaltsarm sein muss. Die Erkenntnis des Allgemeinen ist uns in den Kulturwissenschaften nie um ihrer selbst willen wertvoll ... (Sinnlos ist eine) Reduktion des Empirischen auf Gesetze ... nicht etwa ... deshalb, weil die Kulturvorgänge oder etwa die geistigen Vorgänge 'objektiv' weniger gesetzlich abliefen, sondern weil 1. Erkenntnis von sozialen Gesetzen keine Erkenntnis des sozial Wirklichen ist, sondern nur eins von den verschiedenen Hilfsmitteln, die unser Denken zu diesem Behufe braucht, und weil 2. keine Erkenntnis von Kulturvorgängen anders denkbar ist als auf der Grundlage der Bedeutung, welche die stets individuell geartete Wirklichkeit des Lebens in bestimmten einzelnen Beziehungen für uns hat. In welchem Sinn und in welchen Beziehungen dies der Fall ist, enthüllt uns aber kein Gesetz, denn das entscheidet sich nach den Wertideen, unter denen wir die 'Kultur' jeweils im einzelnen betrachten. 'Kultur' ist ein vom Standpunkt des Menschen aus mit Sinn und Bedeutung bedachter endlicher Ausschnitt aus der sinnlosen Unendlichkeit des Weltgeschehens", Die "Objektivität" sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis, in: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre (1904), 3. Aufl. 1968, 179f.

Ziel der folgenden Darstellung von Entscheidungsprozessen ist es, herauszufinden, wie die im Berufsbildungsgesetz fast nur durch eine Ermächtigungsnorm¹⁾ "vorgeprägte" Ausbildungsreglementierung in der Realität der Verwaltung und der Interessengruppen ausgestaltet ist. Nach welchen Verfahrensregeln wird diese vorgenommen? Wer ist daran beteiligt, wer beeinflusst die Entscheidungen? Welchen Einfluss haben Verfahrensabläufe und Beteiligungsmuster auf das Resultat der Entscheidungsprozesse?

Der folgende zweite Teil der Arbeit steht sowohl in der politikwissenschaftlichen Tradition fallstudienmässiger Analyse von Entscheidungsprozessen²⁾ als auch derjenigen der Vollzugs- oder Implementationsforschung³⁾. Die folgenden Fallstudien sind hier gegenüber einer andernorts vorgelegten Version⁴⁾ erweitert worden.

1) Art. 12 Abs. 1: "Das Departement erlässt für die einzelnen Berufe Ausbildungsreglemente. Diese regeln insbesondere die Berufsbezeichnung, das Ausbildungsziel, die Dauer der Lehre, die Anforderungen an den Betrieb, die Zahl der Lehrlinge, die von einem Betrieb gleichzeitig ausgebildet werden dürfen, und das Ausbildungsprogramm." Abs. 4: "Das Departement sorgt in Zusammenarbeit mit den Berufsverbänden dafür, dass die Ausbildungsreglemente der Entwicklung in den Berufen angepasst werden. Es koordiniert die Ausbildung in verwandten Berufen."

2) Wir folgen also zum Teil dem politikwissenschaftlichen "Policy-Making"-Ansatz (siehe dazu F.W. Scharpf, Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft, in: ders. Planung als politischer Prozess, Frankfurt 1973, S. 15ff.), der in der Schweiz für Untersuchungen vor allem der Gesetzgebungsebene zur Anwendung gekommen ist (siehe die ausführliche Literaturliste, welche einleitend in Teil III, Kapitel I von Ackermann/Steinmann, 1982, wiedergegeben ist).

3) Zu dieser Forschungsrichtung siehe etwa Mayntz (Hrsg.), 1980, passim und den Schwerpunktband des European Journal of Political Research, Vol. 10 No. 2 (1982): Implementation beyond Hierarchy.

4) Siehe Ackermann/Steinmann, 1982, Teil II, Kap. 2, Fallstudie Ausbildungsreglementierung.

1.2 Der Gegenstand der Fallstudien: die Reglementierung der Ausbildung in den Lehrberufen

Seit dem Bundesgesetz über die berufliche Ausbildung von 1930 sind Zahl und Inhalt der Lehrberufe sowie die Abgrenzung zwischen diesen Gegenstand zentralisierter Entscheidung auf Bundesebene¹⁾ durch den Erlass von Ausbildungsreglementen. Diese regeln die Länge der Lehre (mindestens 2 Jahre, Art. 8 BBG²⁾), legen im Lehrprogramm die zu vermittelnden Tätigkeiten fest, umschreiben die zu prüfenden Fähigkeiten und enthalten in jüngster Zeit den Normallehrplan für die Berufsschulen (siehe Art. 28 BBG). Weiter wird das Verhältnis zwischen gelernten und auszubildenden Arbeitskräften im Betrieb geregelt. Durch das Ausbildungsreglement wird die Ausbildung bis zu einem gewissen Grad festgelegt, was aber nicht heisst, dass das Ausbildungsspektrum und das Ausbildungsniveau in den Betrieben dadurch uniformiert werden könnte.³⁾

Der Normallehrplan hingegen legt die Stundenzahl für die schulische Ausbildung fest, ein Thema, das aus unterschiedlichen Gründen für viele Berufsverbände zentral ist (siehe unten, Fall 1). Auch über die Fächerzusammenstellung wird im Rahmen der Festlegung des Normallehrplanes entschieden, was ebenfalls ein für die Berufsverbände und z.T. die Vertreter der Berufsschulen wichtiges Thema ist.⁴⁾

-
- 1) Siehe dazu oben Teil I, 2.4. Art. 12 BBG legt den Erlass in die Hand des Volkswirtschaftsdepartements, für vorläufige Reglemente in diejenigen des BIGA (Abs. 3).
 - 2) Es existieren aber Lehrberufe mit kürzerer Lehrzeit, siehe die 1½-jährige "Reglerin" im Uhrensektor.
 - 3) "Die Umschreibung der zu vermittelnden Kenntnisse und Fertigkeiten im Ausbildungsprogramm des Reglementes gewährleistet im Einzelfall die systematische Ausbildung noch nicht" (Schlussbericht, 1972).
 - 4) Am Erlass der Normallehrpläne sind neben den Berufsverbänden die Schulvertreter stark beteiligt.

Art. 12 Abs. 4 BBG bestimmt, dass das Volkswirtschaftsdepartement in Zusammenarbeit mit den Berufsverbänden¹⁾ dafür sorgen soll, dass die Ausbildungsreglemente der Entwicklung in den Berufen angepasst werden.

An der Reglementierung der Berufe sind die verschiedenen Akteure, von denen unten gesprochen werden wird, in unterschiedlicher Weise interessiert. Einige von ihnen wirken direkt an den Entscheidungsprozessen mit, während andere nur indirekt über ihre Entscheidungen auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt das Resultat der Entscheidungen oder den Erfolg von Reglementierungen beeinflussen. Es sind vor allem die Verbände der Arbeitgeber, z.T. auch der Arbeitnehmer (beide in der Terminologie des Berufsbildungsgesetzes unter dem Begriff "Berufsverbände" zusammengefasst), welche, obwohl die Ausbildungsreglemente formell vom Volkswirtschaftsdepartement oder vom BIGA erlassen werden, zumeist einen beherrschenden Anteil an den diesbezüglichen Entscheidungen haben. Die Entscheidungen werden in engster Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Verwaltungsstellen und den Berufsverbänden getroffen. Es bildet sich für diese Entscheidungen eine institutionell-entscheidungsmässige Verflechtung heraus. Es kommt zur Ausdifferenzierung einer "sektoralen Politikgemeinschaft".²⁾

1.3 Der "verflochtene Akteurbereich auf Bundesebene"

Formell ist die Reglementierung durch Ausbildungsreglemente eine staatliche Angelegenheit. Daher könnte man eigentlich vom Begriff "verflochtener Bereich" absehen, da es beim Erlass von Ausbildungsreglementen beispielsweise nicht zu einer Delegation an private Organisationen kommt. Doch ist Politik im zu beschreibenden

1) Zu Bestimmungen über die Beteiligung der Berufsverbände siehe auch Art. 14 BBV.

2) Siehe zum Ausdruck "policy community" Richardson/Stringer, 1980.

Bereich der Berufsbildung und der Vollzug des Berufsbildungsgesetzes weitgehend Privatsache. Private Entscheidungen bekommen den Status von Staatshandeln,¹⁾ so dass sich die Definition eines "verflochtenen Bereichs" aufdrängt. Politik findet nicht im Bereich des Staatlichen statt, sondern ist auf private Organisationen ausgelagert, wobei sich die staatliche Verwaltung ein gewisses Aufsichtsrecht sichert. Politik wird materiell - nicht rechtlich - an eine Gruppe von interessierten Organisationen innerhalb eines bestimmten Sektors delegiert und von dieser sektoralen Politikgemeinschaft auch gemacht. Dabei sind von staatlicher Seite kaum Ziele vorgegeben, und auch die zu beteiligenden Gruppen werden kaum genannt. Die Initiative zur Reglementierung wird zumeist denjenigen privaten Organisationen überlassen, die sich im betreffenden Bereich kompetent fühlen.²⁾

-
- 1) Man wird einwenden, dass es insbesondere für die Schweiz, aber auch für andere Staaten, eine mittlerweile etablierte Erkenntnis sei, dass staatliche Entscheidungen, seien es Akte der Gesetzgebung oder auch des Vollzugs der Gesetze, durch gesellschaftliche Gruppen beeinflusst werden. Mit diesem Einwand würde man vor allem auch das Prägen eines neuen Begriffs für diese Art von Politik in Frage stellen. Unser Argument hiergegen ist folgendes: wenn im Vollzug staatlicher Politik ein Bereich derart die Domäne einiger weniger direkt interessierter Organisationen ist, wie dies in den Fallstudien beschrieben werden wird, dass man vor einer Situation staatlich sanktionierter und eingekleideter privater Selbstregulierung privater Gruppen steht, ist nicht mehr von staatlicher Politik zu sprechen, ausser man wolle die beteiligten privaten Organisationen als staatliche Instanzen bezeichnen.
 - 2) Man könnte den von der Verwaltung geschaffenen Rahmen zum Erlass der Ausbildungsreglemente als eine sehr offene Form "prozeduraler Steuerung" bezeichnen, deren Steuerungswirkung im Normalfall aber sehr beschränkt ist: "Durch die Methode prozeduraler Programmierung schafft der Staat Verhandlungssysteme; er institutionalisiert Regeln, die den Interessenausgleich zwischen 'Beteiligten' bewirken sollen" (Offe, 1975, S. 93).

1.4 Das Erlassverfahren

Man kann für den Erlass von Ausbildungsreglementen ein Vierphasenmodell benützen, welches vergrößernd vier Stationen angibt und den realen Prozessen nur schematisch nahekommt, weil beträchtliche Abweichungen vorkommen können, so z.B. in Form von fast unbesehenen Bewilligungen von Versuchen von Ausbildungsgängen (siehe Fall 1) oder gar "telefonischer Bewilligungen".

Phase 1: Ausarbeitung eines Entwurfs durch einen oder mehrere Berufsverbände und Eingabe dieses Entwurfs beim BIGA. Diese Phase ist im Normalfall die wesentliche. Hier finden die eigentlichen Interessenauseinandersetzungen statt, die Ausbildung wird hier konzipiert und zumeist nach dieser Phase nur noch unwesentlich verändert.

Phase 2: Konkretisierung. Hier finden noch einmal Verhandlungen zwischen dem eingebenden Verband und dem BIGA oder zwischen mehreren Verbänden unter Teilnahme des BIGA statt, insbesondere werden hier Detailfragen behandelt. Diese Phase kann u.U. sehr wichtig sein, sie kann aber auch wegfallen (siehe die anfängliche Situation in Fall 1 oder den Fall "Mikromonteur" in der dritten Einzelfallstudie).

Phase 3: Vernehmlassung bei den Kantonen und den interessierten Berufsverbänden. Diese Phase stellt eine gewisse Oeffnung und "Veröffentlichung" des sonst sehr informellen Entscheidungsprozesses dar und dient vor allem der Beteiligung der Kantone, welche unter anderem eventuelle Vollzugsprobleme vorbringen. Diese eher formelle Phase ist im Normalfall inhaltlich weniger wichtig (Ausnahme: Fall 3 "Mikromechaniker").

Phase 4: Bereinigung. Bereinigungssitzung mit den "Haupteinsprechern" und dem Berufsverband oder den Berufsverbänden. Der Beitrag dieser Phase ist weniger wichtig, die wesentlichen Entscheidungen fallen vorher. Danach wird eine definitive Fassung durch die Verwaltung erstellt, die Kantone und interessierten Verbände werden über das Inkrafttreten orientiert

und das Reglement im Bundesblatt veröffentlicht.

1.5 Die Entwicklung der Reglementierung der Berufe

Zahlenmässig entwickelten sich die Erlasse und Revisionen von Ausbildungsreglementen wie folgt:

Übersicht über die Entwicklung von Erlassen und Revisionen der Ausbildungsreglemente¹⁾

Jahr	19..	Erlasse (E)	Revisionen (R)
34		3	
35		8	
36		19	
37		40	
38		12	
39		8	
40		11	
41		4	
42		13	
43		4	
44		7	
45		17	2
46		5	3
47		2	1
48		3	1
49		3	6
50		7	4
51		6	
52		2	3
53		2	
54		3	
55		6	1
56		5	1
57		2	3
58			1
59		8	7
60		5	1
61		7	1
62		1	9
63		1	1
64		5	15
65		4	5
66		3	1
67		8	7
68		6	8
69		5	11
70		4	15
71		3	
72		2	13
73		2	6
74		3	5
75		2	8
76		2	3
77			1
78		6	7
79		7	7
80		21	
81		21	
82		15	

1) Zahlen nach BIGA-Berufsverzeichnis (1972), zusätzlich Auswertung der Bundesblätter ab 1978. Enthält nicht: kleinere Änderungen, versuchsweise bewilligte Ausbildungsgänge und Revisionen, die zwischen dem Erlass und der letzten Revision liegen bei Berufen mit mehr als einer Revision.

1.6 Berufe und die staatliche Reglementierung und Verleihung von Fähigkeitszeugnissen

"Berufe ergeben sich ... als stets labile, veränderbare, kompromisshafte Ergebnisse gegensätzlicher Interessen, gleichsam als gefrorene Zwischenbilanzen, institutionell festgehaltenen Vermittlungsstufen im Streit um bessere Pfründen, sichere Erwerbschancen ... und Vermeidung fremder Macht und Kontrolle, um Ziele und Interessen der Tauschpartner also, in deren Verfolgung Art und Zusammensetzung der beruflichen Fähigkeiten und Tätigkeiten wichtige instrumentelle Bedeutung gewinnen."¹⁾

Beck/Brater ²⁾ entwickeln eine für die Analyse der Berufsentstehung im industriell-gewerblichen Bereich brauchbare, wenn auch allzu stark am Modell der freien Berufe entwickelte ³⁾ Theorie der Berufskonstituierung und "Berufsschneidung"⁴⁾.

Danach ist die Berufskonstituierung als marktgesteuerter Prozess ⁵⁾ zu sehen. "Die Einzelberufe in ihren 'Schnitten' ergeben sich ... im Prinzip aus der Vermittlung, der gegenseitigen Durchdringung und wechselseitigen Anpassung von 'marktrelevanten Nachfragekategorien', also dem inhaltlich bestimmten kaufkräftigen Bedarf und der gesellschaftlich-strukturell vorgeprägten und eingeschränkten Lern- und Leistungsfähigkeit auf der Seite der Arbeitskraft anbietenden Individuen."⁶⁾

1) Beck/Brater, 1978, S. 249.

2) Op.cit., insbes. S. 200ff.

3) D.h. an Berufen, welche den Berufsmann zumeist direkt mit dem Klienten auf dem Güter- oder Dienstleistungsmarkt in Berührung bringen ohne vorherige Vermittlung über den Arbeitsmarkt, d.h. die Betriebe. Zumindest lassen diese Autoren den Berufsmann in ihrer Argumentation an verschiedenen Stellen direkt auf dem Gütermarkt auftreten. Dieses Modell kann natürlich für die meisten industriell-gewerblichen Berufe, welche durch die Existenz von z.T. grossen Betrieben mit bedingt werden, kein gültiger Ausgangspunkt sein.

4) Gemeint ist die Abgrenzung zwischen Berufsgebieten.

5) Siehe op.cit., S. 211.

6) Siehe op.cit., S. 210f.

Bei weitgehender Vertragsfreiheit ist die Berufskonstituierung zunächst der ungeplanten und unsystematischen Vermittlung des Marktes überlassen, wenn sich auch, wie die obigen Ausführungen zur Entstehung des ersten Berufsbildungsgesetzes und die folgenden Falluntersuchungen zeigen, die verschiedenen Beteiligten oft den unkalkulierbaren Marktbewegungen entziehen wollen. Die Marktteilnehmer versuchen, diese Bewegungen insbesondere durch verbandliche Mittel und durch die Ueberantwortung von Regelungen und Leistungserbringung an den Staat unter Kontrolle zu bringen. Doch bleibt die Entstehung und Entwicklung von Berufen hauptsächlich durch die einzelnen Entscheidungen von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt geprägt.

Zwischen den verschiedenen Marktparteien bestehen zumeist keineswegs gleichgerichtete Interessen. Die Bedingungen des Tausches auf dem Arbeitsmarkt sind an unterschiedliche Ziele und Erwartungen beider Partner geknüpft¹⁾

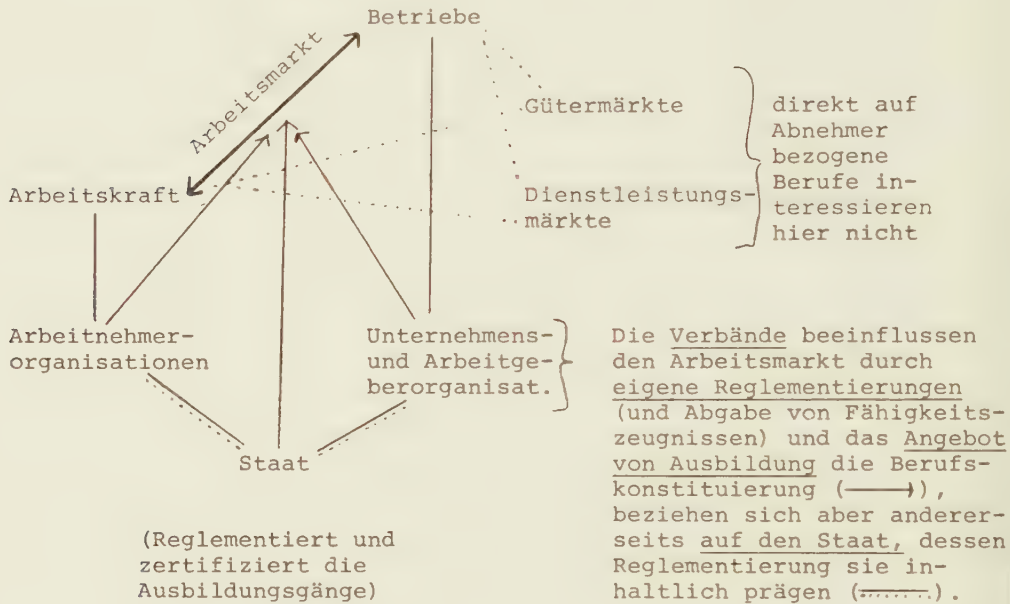
Aus den obigen Ueberlegungen sind für die Untersuchung der Ausbildungsreglementierung drei Aussagen von Interesse:

1. Die Berufe entstehen grundlegend "am Markt".
2. Aus dem Arbeitsmarkt ergeben sich sehr unterschiedliche Interessen und daraus folgende Strategien der verschiedenen Marktteilnehmer.
3. Die verschiedenen Beteiligten (Anbieter und Abnehmer von Arbeitskraft) versuchen, über Vereinbarungen oder über den Staat die "naturwüchsigen", marktlichen Resultate der Berufs- und Ausbildungskonstituierung zu korrigieren.²⁾

1) Siehe dazu op.cit. S. 210ff.

2) Dieser Versuch, über den Staat eine Marktüberwindung zu erreichen, insbesondere der Inhalt dieses Versuchs ist genau der Gegenstand der folgenden Falluntersuchungen, welche sich mit den Strategien der verschiedenen Akteure beim Erlass von Ausbildungsreglementen beschäftigen.

Schematisch kann die Berufskonstituierung innerhalb der folgenden Beziehungsmuster gedacht werden:



Bei den Versuchen, die Herausbildung von Berufen über die Reglementierung der Ausbildung zu beeinflussen, werden unterschiedliche Strategien verfolgt, welche aus der spezifischen Situation auf dem Arbeitsmarkt entspringen. So können sich die Zielsetzungen der verschiedenen beteiligten Akteure widersprechen, oder es können aus eigentlich gleichgerichteten Zielsetzungen andere Reglementierungsmassnahmen gefordert werden. Bei der Durchsetzung dieser Interessen besteht möglicherweise schon vor der Ausgangsposition her

Ungleichheit zwischen den verschiedenen Akteuren: Die Betriebe haben eine in der Tendenz stärkere Position, da sie immer schon einen organischen Zusammenhang darstellen.¹⁾

Durch die verbandlichen und staatlichen Regulierungsansätze bleibt also der Markt, d.h. die aggregierten Einzelentscheidungen von Qualifikationsaneignung und Vermittlung von Qualifikation und Rekrutierung von Auszubildenden nicht unkorrigiert. Doch auch bei bestehender Reglementierung der Berufe spielt der Markt weiterhin eine zentrale Rolle.²⁾

Bevor empirisch Entscheidungs- und Beeinflussungsprozesse dargestellt werden, sollen im folgenden hypothetisch-theoretisch die typischen Interessen der verschiedenen beteiligten Akteure abgeleitet werden. In den Falluntersuchungen soll dann getestet werden, ob sich die verschiedenen Akteure wirklich nach den unterstellten Interessenlagen verhalten.³⁾

1) Siehe dazu Offe/Wiesenthal, 1980, S. 74 und dort Anm. 5. Doch kann diese Ungleichheit keineswegs als allgemeine Gesetzmässigkeit dargestellt werden. Denn ob eine Ungleichheit auf einem bestimmten Markt, hier dem Arbeitsmarkt, besteht, hängt vom Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage ab. Die Situation einer grösseren Prägungsfähigkeit durch die Betriebe kann eigentlich nur bei einem Angebotsüberhang von Arbeitskraft angenommen werden. Neben der Marktsituation spielen aber die angetönten organisatorischen Vorsprünge der Betriebe eine Rolle: sie bieten wohlreglementierte Ausbildungsgänge an, während die jugendlichen Auszubildenden nicht unbedingt in einer Situation sind, in welcher sie die Arbeits- und Ausbildungssituation überblicken könnten usw.

2) Siehe dazu unten die Fallbeschreibungen 1, 2, 3, 4 und unten 6.

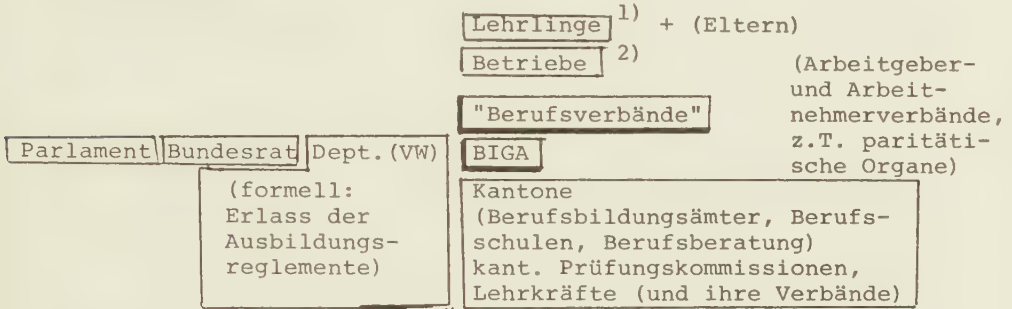
3) Es ist klar, dass es sich bei diesem "Test" um eine Darstellungsform handelt, denn die theoretischen Vorstellungen haben sich während des Umgangs mit dem empirischen Material herauskristallisiert, sind also nicht vollständig vor den Falluntersuchungen dagewesen. Doch soll auf diese Weise ein grösseres Mass an Klarheit erreicht und auch Anspruch auf Verallgemeinerungsfähigkeit erhoben werden.

Zuerst werden also kurz die Akteure genannt, wobei als Vorwegnahme eines Teils der Resultate die vorgefundenen Akteurkonstellationen skizziert werden, um dann die zentralen Interessen und die hauptsächlichlichen für die Ausbildungsreglementierung relevanten Strategien darzustellen.

2. BETEILIGTE AKTEURE

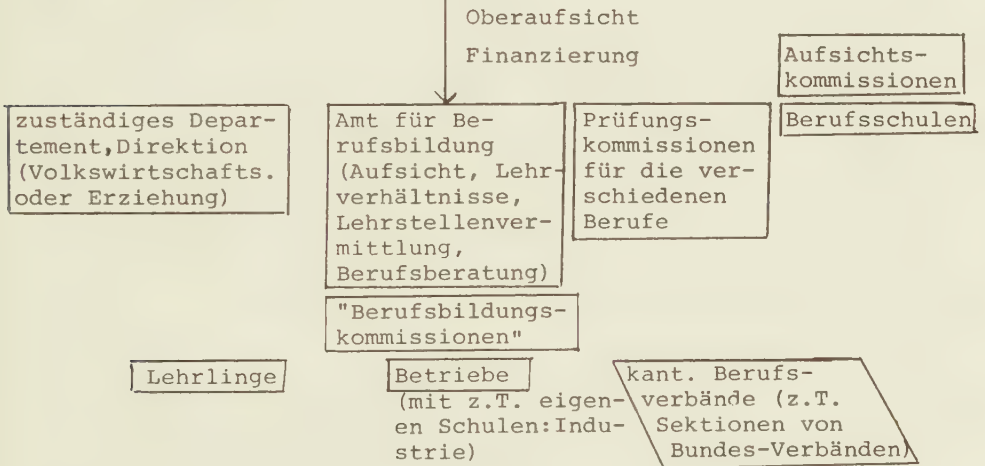
Es wird hier (und dies ist nicht in allen Aspekten gerechtfertigt) zwischen kantonaler und Bundesebene unterschieden.

1. Bundesebene



(Zentrale Akteure auf Bundesebene sind das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) und die "Berufsverbände" zumeist Arbeitgeberverbände)

2. kantonale Ebene.³⁾



Zentrale Akteure auf kantonaler Ebene sind: die Berufsbildungsämter, die Betriebe und die Lehrlinge.

- 1) Diese individuellen Akteure beeinflussen die politischen Prozesse durch ihr (aggregiertes) Verhalten auf dem Lehrstellen- und Arbeitsmarkt.
- 2) Diese Akteure treten sowohl durch ihr Marktverhalten als auch durch ihre Teilnahme an den Entscheidungsprozessen auf.
- 3) Die kantonalen Akteure werden nur behandelt, soweit sie an den Entscheidungen auf Bundesebene teilhaben.

3. AKTEURKONSTELLATIONEN

Nachdem die Berufsbildung als ein primär betrieblich gesteuerter, die Berufsbildungspolitik auf Bundesebene primär als durch Arbeitgeberverbände beeinflusster Bereich mit Enklaven gewerkschaftlicher Präsenz dargestellt wurde, sollen hier kurz Konstellationen von Organisationen bei den Entscheidungsprozessen um die Ausbildungsreglemente auf Bundesebene dargestellt werden.

Wesentliche Vorbemerkung ist, dass die Verwaltung (BIGA, subsidiär EVD) auf der Ebene des Erlasses von Ausbildungsreglementen vor allem "Verwaltung auf Antrag" ist, d.h. fast ausschliesslich aufgrund von Vorschlägen, Eingaben usw. tätig wird. Die Anregung zum Tätigwerden kann ausnahmsweise von kantonaler Seite kommen.¹⁾ Selten wird die Bundesverwaltung von selbst aktiv. Sie wird auch kaum inhaltlich in die Entscheidungen eingreifen (Ausnahmen: Buchdrucker-Offsetdrucker in Fall 2, Mikromechaniker in Fall 3).

Das Verhältnis BIGA-Verbände²⁾ ist in den verschiedenen Prozessphasen (siehe oben, 1.4) unterschiedlich, d.h. die Entwurfs-erarbeitung erfolgt zumeist in viel engerem Rahmen als die Vernehmlassung, welche vor allem zur realen oder symbolischen³⁾ Beteiligung der Kantone dient (Ausnahme: Fall 3, Mikromechaniker). Phasenunabhängig können aber verschiedene Modelle des Verhältnisses Verwaltung - Verbände unterschieden werden. Dieses kann bilateral, drittelsparitätisch oder multilateral sein. Innerhalb dieser Typen können weitere Unterscheidungen getroffen werden:

1) Dies war im Fall des "Kleinoffsetdruckers" so.

2) Zumeist ist das Verhältnis Verwaltung-Private interessen-gruppenzentriert, selten expertenzentriert, letzteres war im Fall des "Schriftsetzers" die vorgefundene Situation.

3) Zur Tendenz formalisierter Beteiligungsstrukturen, symbolische Beteiligung zu bezwecken, siehe Selznick, 1949, S. 260, siehe dort auch S. 13ff.

3.1 bilaterale Verhältnisse

- a) bilaterale Verhältnisse mit starker Verwaltungspräsenz finden sich fast ausschliesslich in Bereichen, in welchen die private Organisation schwach oder nicht konsensfähig ist.
- b) bilaterale Verhältnisse mit überwiegender Verbandspräsenz:
- a) bilaterale Verhältnisse Arbeitgeber-Verwaltung:
- bilateral¹⁾, da schwache oder keine gewerkschaftliche Präsenz¹⁾
 - bilateral (Präsenz eines Arbeitgeberverbandes) aufgrund interner Beteiligung der Gewerkschaften durch den Arbeitgeberverband (Fall 1, Werkzeugmaschinen- und Maschinen- und Apparatebauberufe)
 - bilateral (Präsenz nur eines Arbeitgeberverbandes) durch Segmentierung des ökonomischen Tätigkeitsfeldes (Werkzeugmaschinenberufe in Fall 1). Es findet sich nur ein Arbeitgeber-Verband pro Sektor. Gleichzeitig findet eine interne Beteiligung der Gewerkschaften statt. So kommt es zu einer zwar staatlich sanktionierten, inhaltlich aber reinen Selbststeuerung eines Sektors.
- b) bilaterale Verhältnisse Arbeitnehmer-Verwaltung (siehe Fall 4, kaufmännische Berufe). Hier wird die "Bilateralisierung" des Verhältnisses Arbeitnehmerverband-Verwaltung durch interne Beteiligung von Arbeitgebern erreicht. Entwürfe für eine Reglementierung werden vom Arbeitnehmerverband den Verbänden der Arbeitgeber in sogenannten Validierungsgruppen vorgelegt. Inhaltlich hat sich der Angestelltenverband stark den Interessen der Arbeitgeber anzupassen. Zudem findet in einigen Prozessphasen eine vorübergehende Multilateralisierung statt.

1) Dies war im Fall des "Kleinoffsetdruckers" so. Mangelnde gewerkschaftliche Präsenz bewirkte bei diesem Reglement, dass eine in der Tendenz den Lehrling schützende Bestimmung (BBG Art. 15 Abs. 2) über das Verhältnis von gelernten und ungelernten Angestellten lockerer als in anderen Fällen geregelt wurde.

3.2 paritätisch-drittelsparitätische Verhältnisse

Einige wenige Bereiche weisen bei der Regelung von Ausbildungsfragen auf Bundesebene paritätische Strukturen auf (siehe Fall 2). Dies aufgrund paritätischer Tradition¹⁾ in den betreffenden Wirtschaftsbereichen. In einem konkreten Entscheidungsprozess kann diese drittelsparitätische Struktur mehrere Sektoren umfassen, d.h. z.B. die paritätischen Strukturen sowohl der Lithographie als auch des Buchdrucks. So ergeben sich, falls die Verwaltung mit im Spiel ist, mehrere Dreiecks-konstellationen. Diese pluri-drittelsparitätische²⁾ Struktur kann aber bei ausreichender inhaltlicher-politischer Legitimation zu einer mono-drittelsparitätischen Struktur gemacht werden durch Verwaltungsentscheidung.³⁾ Zudem tendieren paritätische Strukturen zumindest in den von uns untersuchten Fällen dahin, zu multilateralen Arbeitgeber-Verwaltungs-Verhältnissen zu werden (siehe Fall 2, Neukonzeption Buchdrucker, Offsetdrucker, Tiefdrucker).

3.3 multilaterale Verhältnisse

Multilaterale Verhältnisse können theoretisch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände umfassen:

- a) gemischte aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern zusammengesetzte multilaterale Konstellationen zwischen Verwaltung und Verbänden (phasenweise in Fall 4, kaufmännischer Angestellter).

1) Siehe dazu Gruner, 1956, S. 28 f.

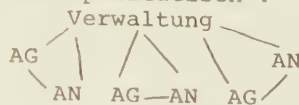
2) Als Schema können die verschiedenen Konstellationen folgendermassen dargestellt werden:

- bilateral: Verwaltung $\longleftrightarrow$ Verband (V) (Arbeitgeber (AG), Arbeitnehmer (AN))

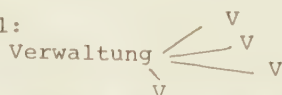
- paritätisch/
drittelsparitätisch:



-"pluri-drittelsparitätisch":



- multilateral:



3) Bezeichnenderweise wird in solchen Fällen die Entscheidung bei der Direktion des BIGA abgestützt, siehe Fall 2.

b) multilaterale Kontakte Arbeitgeber-Verwaltung, vor allem in Bereichen, welche eine Mehrzahl von Arbeitgeberorganisationen interessieren und in denen Konflikte zwischen diesen auftauchen. (Siehe dazu den "Maschinenmechaniker" in seiner zweiten Phase - im Gegensatz zu den Werkzeugmaschinenberufen. Multilaterale Konstellationen können das Ergebnis des Aufsprengens bilateraler Kontakte sein.)

Bei multilateralen Kontakten werden z.T. Strategien der Begrenzung der Anzahl Beteiligter verfolgt (siehe den "Kaufmännischen Angestellten" in Fall 4).

Bilaterale Kontakte tendieren zur Informalität, multilaterale zu einem gewissen Mass an Formalität.

4. AKTEURINTERESSEN, AKTEURSTRATEGIEN

Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA)¹⁾

Interessen des BIGA

1. Vermeidung von Konflikten und Reduzierung möglicher Kritik,²⁾ insbesondere durch die Beteiligung der wesentlichen konkret interessierten und auf politischer Ebene durchsetzungsfähigen Gruppen an den Entscheidungsprozessen und Ermöglichung von Kompromisslösungen zwischen diesen Gruppen.
 2. Kohärenz mit anderen Politiken des Volkswirtschaftsdepartementes und des BIGA. Beispielsweise mit der Gastarbeiterpolitik, d.h. Limitierung der ausländischen Arbeitsbevölkerung. Dieses hat unter Umständen zur Folge, dass das BIGA, um sich nicht der Kritik auszusetzen, den Betrieben nicht genügend Rekrutierungsmöglichkeiten zu bieten, in der Berufsbildungspolitik Rekrutierungsengpässe, die durch die Fremdarbeiterpolitik entstehen, kompensieren muss. Etwa indem man anerkannte Lehrberufe in bescheideneren Qualifikationsbereichen schafft.
 3. Sicherung der Verwertbarkeit der vermittelten Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt. Insbesondere Verhinderung von Arbeitslosigkeit und Jugendarbeitslosigkeit,³⁾ welche zeitweise für den Staat kostenträchtig war.
 4. Garantierung der interregionalen Mobilität innerhalb der Schweiz durch für die ganze Schweiz geltende Ausbildungs- und Prüfungsanforderungen. "Da der Kanton kein selbständiges Wirtschaftsgebiet mehr darstellt, machten sich bei
-
- 1) Das Volkswirtschaftsdepartement wird nicht als eine gesonderte Einheit behandelt, ist aber z.T. mitgemeint. Bei diesem Akteur wird keine Unterscheidung zwischen Interessen und Strategien gemacht, die Strategien sind teils unter den folgenden Punkten angeschnitten und werden in den Falluntersuchungen sichtbar werden.
 - 2) Zum defensiven Charakter von Vollzugsprozessen siehe Bardach, 1977, S. 37.
 - 3) Massnahmen zur Verhinderung von Jugendarbeitslosigkeit können zum Teil in Widerspruch zu den Ausbildungszielen geraten, indem man etwa Lehrverhältnisse oder Ausbildungen genehmigt, die ausbildungsmässig ungenügend sind (dies liegt in kantonaler Kompetenz, siehe Art. 15 Abs. 3 BBG), siehe zu solchen Lehrbewilligungen im Gastgewerbe, DER BUND, 6.8.1979. Allgemein zur Kostenverminderung durch die Berufsbildungspolitik, Offe, 1975, S. 180.

vereinzeltem (kantonalen, C.A.) Vorgehen verschiedene Hemmnisse fühlbar."¹⁾

5. Sicherstellung eines international wettbewerbsfähigen Qualifikationsniveaus.²⁾
6. Sicherstellung einer genügenden Zahl von Lehrlingen für die verschiedenen Branchen.³⁾
7. Kostenminimierung in der Berufsbildung, insbesondere im Schulwesen (effizienter Mitteleinsatz).

Betriebe

Interessen:

1. Sicherstellung einer genügenden Zahl von Arbeitskräften mit unterschiedlicher Qualifikation, insbesondere als gelernte,

-
- 1) Botschaft des Bundesrates zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die berufliche Ausbildung vom 9. Nov. 1928, BBl 1928 II, S. 731.
 - 2) Siehe ebd., S. 725ff, S. 732f.: "So wirken bei uns alle Umstände zusammen, um nach wie vor unser wirtschaftliches Auskommen und Gedeihen in der Qualitätsarbeit zu suchen. Unsere Qualitätserzeugnisse vermögen denn auch erfahrungsgemäss, trotz hoher Produktionskosten und Zollschränken, am ehesten auf ausländischen Märkten sich zu behaupten und damit für unsere Volkswirtschaft den nötigen Ausgleich gegen die Einfuhr ... zu schaffen. Die Erhaltung und Förderung der Qualitätsarbeit ist deshalb für unser Land eine Lebensfrage". Allgemeiner über den Zusammenhang zwischen Ausbildungsförderung, internationalem Wettbewerb wirtschaftlicher Art und Krieg, Young, 1975 (1961), S.31ff, S. 94f.
 - 3) Siehe die Verfügung vom 27. Juni 1969 des Vorstehers des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements zur Schaffung einer Expertenkommission für die Ausarbeitung von Vorschlägen für die Verbesserung der Berufslehre. "Die Expertenkommission legte diesen Auftrag so aus, dass angestrebt werden soll, die Berufslehre durch verschiedene Massnahmen attraktiver zu machen, damit sie als echte Alternative zum Besuch der Mittelschule gelten kann" (Schlussbericht 1972). Diese Zielsetzung kann auch als für Volkswirtschaftsdepartement und BIGA geltend betrachtet werden.

d.h. Facharbeiter¹⁾.

2. Sicherstellung der Rentabilität der Auszubildenden für den Betrieb. Rentabilität bedeutet nicht unbedingt einen Ertragsüberschuss der Lehrlingsarbeit während der Ausbildung, sondern einen Rückfluss der "Ausbildungsinvestitionen" in einem vorerst nicht festgelegten Zeitraum, der über die Ausbildungszeit hinausgehen kann. Lehrlinge verbleiben zum Teil im Betrieb oder kehren nach einer gewissen Zeit dorthin zurück.²⁾ Die Rentabilitätsüberlegungen sind aufgrund der Arbeitsmarktsituation: grössere Abwanderung im gewerblichen Bereich nicht in allen Wirtschaftssektoren gleich. Grossunternehmungen und Branchen mit einer gewissen Homogenität können die Investitionen eher auch langfristig und sicherer zurückfliessen lassen als das heterogene Gewerbe mit der grösseren Mobilität der Arbeitskraft.³⁾
3. Beschränkung des Ausbildungsaufwandes auf die Anforderungsstruktur des Betriebes. Gleichzeitig soll aber eine gewisse Polyvalenz der Ausbildung erreicht werden, da sich die Arbeitstechnik auch innerhalb des Betriebs modifizieren kann.⁴⁾
4. Sicherstellung einer gewissen⁵⁾ erzieherisch-disziplinierenden Wirkung der Ausbildung.

-
- 1) Dieses Interesse bezieht sich auch auf die Qualifikationsebenen ober- und unterhalb der Stufe des gelernten Arbeiters. Dieser Bedarf an Arbeitskräften muss aber nicht durch eigene Ausbildungsaktivitäten gedeckt werden, es können in anderen Betrieben Ausgebildete rekrutiert werden.
 - 2) Siehe Murbach, 1975, S. 78, S. 175ff, 177 bezüglich Zahlenmaterial über die Verhältnisse in Schweizer Grossunternehmen und für die Umschreibung der Begriffe "remaining" und "returning". Als Ziel setzten sich nach dieser Untersuchung die Betriebe einen Anteil der verbleibenden Lehrlinge von 75%.
 - 3) Siehe dazu oben, Teil I, 2.
 - 4) Siehe dazu Offe, 1975, S. 75ff.
 - 5) Siehe dazu die sog. Ausbildungsberichte, d.h. Lehrlingsbeurteilungsblätter von Betrieben, Verbänden, aber auch paritätischen Organisationen und staatlichen Stellen, wo Auftreten, Benehmen, Gewissenhaftigkeit, "Berufsinteresse", Pünktlichkeit, allgemein: Verhaltensaspekte, einen wesentlichen Platz haben. Zu theoretischen Aspekten siehe H. Gintis, Education, Technology, and the Characteristics of Worker Productivity, in: American Economic Review 1971, Nr. 2, S. 266ff, der in den Aspekten der Ausbildung, welche das allgemeine Verhalten betreffen, den wesentlichen Anteil für die Erreichung von Arbeitsproduktivität findet.
(Forts. S. 47)

5. Interesse an der Möglichkeit, Auszubildende mit einer den Anforderungen des Betriebes entsprechenden Begabung rekrutieren zu können.

Für die Ausbildungsreglementierung relevante Strategien der Betriebe:

1. Das Angebot von Ausbildungsplätzen:

Durch das Angebot von Ausbildungsplätzen determinieren die Betriebe grundlegend das reale Vorkommen von Ausbildungsgängen und so auch von Berufen. Deshalb hat eine Reglementierung derselben auf die betrieblichen Rekrutierungstätigkeiten einzugehen.¹⁾

Die Betriebe sind im (dual-trialen) System der schweizerischen Berufsausbildung die wesentlichen Anbieter von Ausbildungsplätzen.²⁾

Das Ziel, das mit den Ausbildungstätigkeiten verfolgt wird, ist vor allem die Rekrutierung von Arbeitskräften unterschiedlicher Qualifikationsniveaus, die der Anforderungsstruktur der Betriebe und teilweise der Branche entsprechen.³⁾

Forts. von S. 46, 5): Erklärungen dafür sieht er in den effektiven Voraussetzungen für das Funktionieren bürokratischer Organisationen nach dem Modell Max Webers. Siehe auch die Begriffe "extrafunktionale Fähigkeiten" oder "Basisqualifikationen" bei Beck u.a., 1979, S. 18, zum selben Thema Offe, 1975, S. 128 und unten Fall 2, S. 76, Anm. 2.

- 1) Siehe dazu unten, 6.
- 2) Falls die Ausbildung nicht in einer Ganztagesesshule oder in einer öffentlichen Lehrwerkstätte vermittelt wird, ist das betriebliche Lehrstellenangebot sogar eine notwendige Voraussetzung für die Durchführung einer Lehre nach dem Berufsbildungsgesetz. Der Ausdruck "öffentliche Lehrwerkstätte" umschreibt die Ganztagesausbildung praktischer Art im industriell-gewerblichen Bereich auf der Ebene der Grundausbildung. Neben dieser möglichen Ausbildungsvariante existiert ein staatliches ganztägiges Schulungsangebot in den Bereichen der Handelsausbildung und der Uhrmacherausbildung. Das Angebot an Lehrstellen in öffentlichen Lehrwerkstätten hat 1972 nach dem Schlussbericht 1972 5% ausgemacht.
- 3) Siehe dazu Murbach, 1975, S. 75ff. und die dort (S. 75) gemachte Unterscheidung von "innerbetrieblichen" und "externen" Quellen potentieller Mitarbeiter und die Tabelle S. 78. Die Umschulung ist eine nicht zu vernachlässigende Rekrutierungsmöglichkeit. Umschulungen werden in der Schweiz (Forts. s.S. 48)

Aufgrund der unterschiedlichen Rentabilitätsüberlegungen ist die Vermutung, dass Kleinbetriebe tendenziell eine geringere Ausbildungsqualität aufweisen, nicht von der Hand zu weisen.¹⁾

2. Die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen kann durch die Betriebe kurz- und mittelfristig durch Werbe- und Informationsmassnahmen beeinflusst werden (etwa durch Annoncen für Lehrstellen). Weiter werden aber auch das Renommé der Ausbildung im Betrieb, Möglichkeiten der (mehrgleisigen) Beschäftigung im Betrieb, von Aufstieg und Weiterbildung, allgemein das Bild der Firma, eine Rolle spielen. Von Betrieben (und auf der Ebene des Erlasses von Ausbildungsreglementen auch von den Arbeitgeberverbänden) wird etwa durch den Anteil der schulischen Bildung oder durch inhaltliche Angebote anderer Art versucht, die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen zu verstärken. Die Betriebe versuchen (insbesondere indirekt über die Berufsverbände), auf den Erlass attraktiver Ausbildungsgänge hinzuwirken oder für bestimmte Ausbildungen ein Fähigkeitszeugnis zu erlangen.²⁾

Forts. v. S. 47, 3): einerseits betriebsintern durchgeführt als Anpassungen des Personals an technisch-marktmässige Veränderungen und als Mittel der Rekrutierung. Auf tieferen Qualifikationsstufen geschieht diese durch Einarbeitung (siehe Fall 3, unten, Kontrolleure). Andererseits ist die Arbeitskraft um Umschulung bemüht. Dafür existieren seit 1976 individuelle Förderungsmassnahmen. Zum Teil werden Umschulungen auch als Dienstleistungen für Kunden durchgeführt, so zum Beispiel in der Elektronik.

- 1) Siehe dazu auch Offe, 1975, S. 106ff. In bestimmten kleinbetrieblichen Berufen wird auch "überausgebildet", d.h. es werden konstant mehr Auszubildende rekrutiert, als nachher in der Branche angestellt werden können. Das bedeutet, dass die Lehrlinge schon während der Lehrzeit eine Rentabilität für die Betriebe aufweisen.
- 2) Siehe NZZ, Nr. 178, 19.4.1970: "Für viele gewerblich-industrielle Berufe ist es heute schwierig geworden, die Rekrutierung des notwendigen und qualifizierten Nachwuchses zu gewährleisten. Nicht zuletzt dank der grosszügigen Förderung der Mittel- und Hochschulen... In dieser Situation sind viele Firmen dazu übergegangen, bei der Lehrlingsausbildung und -betreuung neue Wege zu suchen. Die Ausbildung der Lehrlinge auf dem industriell-gewerblichen Sektor soll attraktiver gestaltet werden, um wieder vermehrt qualifizierte Leute zu gewinnen." Für die Möglichkeit der Rekrutierung ist oft auch das Bestehen eines Fähigkeitszeugnisses, d.h. einer "regulären Lehre" in einem Beruf notwendig (siehe BB1 1977 I 684). Auch der Lehrlingslohn ist eine Möglichkeit der Beeinflussung der Nachfrage nach Ausbildungsplätzen, siehe Murbach, 1975, S.87ff, NZZ Nr. 33, 9.2.77. Weitere Mittel sind Broschüren, Betriebsbesichtigungen, Kontakte zu Berufsberatungsstellen und Schulen, Schnupperlehren (Murbach, op.cit., S. 89).

Lehrlinge - Auszubildende

Interessen:

1. Interesse an einem Ausbildungsangebot für Tätigkeiten mit möglichst langfristigen Einstellungschancen;
2. Möglichst breite regionale und branchenmässige Wahlmöglichkeit als Arbeitskraft (Mobilität);¹⁾
3. Möglichst grosse Wahlmöglichkeiten zwischen Ausbildungsplätzen;
4. Möglichst hoher Tauschwert der erlernten Fähigkeiten;
5. Interesse an einer Ausbildung mit verschiedenartigen Erfahrungsmöglichkeiten und einer vielseitigen Entwicklung von Fertigkeiten,²⁾ welche nicht unbedingt in engem Zusammenhang mit ihrer ökonomischen Verwertbarkeit stehen müssen;
6. Interesse an hoher Flexibilität des Beschäftigungssystems,³⁾ d.h. an Uebergangsmöglichkeiten zu anderen Tätigkeiten ausserhalb der engeren Ausbildungsrichtung. Dies steht teilweise im Gegensatz zum Interesse an einem "Markenschutz" der durch das Fähigkeitszeugnis gesicherten formellen Qualifikation. Einerseits besteht also ein Interesse an einem Arbeitsmarktzugang ohne formelle Hindernisse, andererseits wird eine reglementierte Lehre mit Fähigkeitszeugnis absolviert, um durch die erlangte bescheinigte Qualifikation einen Arbeitsmarktvorteil zu erlangen, womit ein formalisiertes Qualifikationssystem impliziert ist. Das Interesse an einem offenen Arbeitsmarkt tendiert durch die staatliche Reglementierung an sich schon dazu, vernachlässigt zu werden.

-
- 1) Siehe dazu auch unten, Arbeitnehmerverbände. Mobilität soll einen ausbildungsrichtungs-, branchen-, zeit- und regionenübergreifenden, zumindest aber betriebsübergreifenden Aspekt haben. Siehe zu diesen Fragen D. Mertens, M. Kaiser (Hrsg.) Berufliche Flexibilitätssforschung in der Diskussion, Nürnberg 1978.
Betriebs- und branchenübergreifende Mobilitäten können teilweise ersetzt werden durch betriebsinterne Mobilitäten (Grossbetriebe).
 - 2) Siehe Beck/Brater, 1978, S. 235.
 - 3) Siehe op.cit., S. 238f.

Reglementierungsrelevante Strategien der Lehrlinge:

Die Lehrlinge können die Ausbildungsreglementierung vor allem durch die Art der Nachfrage nach Ausbildungsplätzen beeinflussen. Je nach konjunktureller Situation variiert dieser Einfluss in Abhängigkeit vom Ausmass der Wahlmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt. Wird der Arbeitsmarkt vom Anbieter bestimmt (Nachfrageüberhang), so haben die Organisationen, welche sich mit der Reglementierung von Ausbildung beschäftigen, die Interessen der Auszubildenden zu berücksichtigen, falls sie eine Rekrutierung für die betreffenden Berufe garantieren wollen.¹⁾ Bei der Nachfrage nach Ausbildungsplätzen spielen die Eltern der Auszubildenden eine nicht zu vernachlässigende Rolle.²⁾

Die Auszubildenden fragen Ausbildungsplätze unter unterschiedlichen Kriterien nach, wodurch sie, wie gesagt, die Entscheidungsprozesse indirekt beeinflussen:

1. Sichere Beschäftigungsperspektiven der Ausbildungsrichtung (spielt je nach konjunktureller Situation eine unterschiedliche Rolle). Dies bedingt als Ausgangspunkt eine Ausbildung, welche den realen Arbeitsverhältnissen angepasst ist;
2. Hoher Tauschwert der erreichten Ausbildung (dies in relativ kurzer Zeit);
3. Balance zwischen nicht zu hohem Anforderungsgrad für die Lehrabschlussprüfung und Renommé der Ausbildung;
4. Inhaltliches Interesse am Beruf, Entsprechung zu persönlichen Eignungen und Fähigkeiten;
5. Vielseitigkeit der Ausbildungsrichtung,³⁾ möglichst breite Entwicklung manueller und geistiger Fähigkeiten;

1) Siehe dazu unten, 6.1.1.2. Bei seiner Darstellung von Akteurstrategien im Bereich der Berufsausbildung vernachlässigt Offe die Kategorie der Nachfrage nach Ausbildungsplätzen, was einer einseitigen Arbeitsmarktinterpretation und einem Auslassen wesentlicher faktischer Prozesse gleichkommt, siehe Offe, 1975, S. 93ff.

2) Siehe dazu Young, 1976 (1961), S. 110; Beck u.a., 1979, S.12ff., S. 20 mit entwicklungstheoretischen Argumenten und Hinweisen auf empirische Untersuchungen in der Bundesrepublik.

3) Siehe Beck/Brater, 1978, S. 238.

6. Betriebs- und Berufswahl erfolgen oft "uno actu";¹⁾
7. Zum Teil wird sehr unstrategisch vorgegangen, indem das "erstgefundene" Lehrverhältnis eingegangen wird, die Wahl also eher zufällig ist. (So ist beispielsweise die Lage des Ausbildungsbetriebes wesentlich.²⁾;
8. Im Nachhinein sind z.T. Trends oder Moden in der Berufswahl festzustellen;
9. Das Erreichen eines Fähigkeitszeugnisses ist zumeist wesentlich bei der Wahl einer Ausbildungsrichtung. Dabei gibt es in Abhängigkeit von der konjunkturellen Lage Unterschiede: "Während in den vergangenen Jahren der Hochkonjunktur bei der Personalrekrutierung kaum mehr nach dem Fähigkeitszeugnis gefragt wurde, kommt diesem Ausweis heute wieder vermehrte Bedeutung zu."³⁾ Diese Tatsache wirkt sich auf die Strategien der Anbieter aus (siehe dazu unten, Arbeitgeberverbände).⁴⁾

Arbeitgeberverbände:⁵⁾

Eine wesentliche Unterscheidung innerhalb dieser Gruppe ist diejenige zwischen industriellen und gewerblichen Arbeitgeberverbänden, ihre Interessen sind oft nicht gleichgelagert. Zum Teil sind aber industrielle und gewerbliche Betriebe gemeinsam in einem⁶⁾ Verband zusammengefasst (etwa im Druckereigewerbe).

1) Siehe L. Alex et al, 1973. Das Berufsbildungsgesetz in der Praxis, S. 77, zitiert in Offe, 1975, S. 117.

2) Siehe op.cit., S. 116.

3) Siehe St. Galler Tagblatt, 25.4.1975.

4) Siehe zur Wirkung, die mit der staatlichen Erteilung von Fähigkeitszeugnissen beabsichtigt wurde, die Botschaft des Bundesrates zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die berufliche Ausbildung vom 9.11.1929, BBl 1928 II 764f.: "Die Lehrabschlussprüfung soll nämlich nicht bloss eine Pflicht sein, sondern ein erstrebenswertes Ziel der beruflichen Ausbildung. Das durch die Prüfung erworbene Fähigkeitszeugnis soll... das ausschliessliche Recht auf die Bezeichnung 'gelernter Schlosser' usw. begründen und diese Bezeichnung auch mit dem entsprechenden Rechtsschutz ausgestattet werden."

5) Zumeist treten diese beim Erlass von Ausbildungsreglementen als Branchenverbände auf. Ausnahmen sind hier Situationen, in denen branchenübergreifende Berufsgruppen zur Diskussion stehen. In solchen Fällen engagieren sich auch Spitzenverbände.

6) Innerhalb von Verbänden können stark divergierende Interessen bestehen, die eine einheitliche Interessenbildung (Fort. S. 52)

Interessen:

1. Sicherstellung einer genügenden Zahl von Arbeitskräften unterschiedlicher Qualifikationsniveaus, insbesondere auf der Ebene der gelernten Berufsleute (Facharbeiter), aber auch - in den Begriffen von Industrie und Gewerbe - auf der Stufe der mittleren und unteren Kader und im Qualifikationsbereich unterhalb der Facharbeiterstufe, innerhalb der Branche.¹⁾
2. Sicherung der Rentabilität der Auszubildenden für die Betriebe. Dabei ergeben sich im Normalfall unterschiedliche Forderungen bezüglich der Ausbildungsreglementierung, je nachdem, ob es sich um gewerbliche oder industrielle Verbände handelt²⁾.
3. Sicherung einer gewissen Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb der Branche.
4. Verhinderung der Konkurrenzierung durch andere Branchen auf den Gütermärkten. So versuchten die Offsetdruckereien, wie in Fall 2 beschrieben, die Konkurrenz durch die Buchdruckereien zu beschränken.
5. Sicherung einer gewissen Breite der Ausbildung, um bei eventuellen technischen Veränderungen (Produktion oder Produkt) die Fähigkeit der Arbeitskräfte zu garantieren, sich auf neue Arbeitstechniken in möglichst kurzer Zeit einstellen zu können.
6. "Schaffung" einer Ausbildungsnachfrage für die Branche, was den Betrieben auf dem Arbeitsmarkt für Auszubildende eine gewisse Wahlmöglichkeit sichert.
7. Sicherung der Möglichkeit für den Verband und die Betriebe, die Ausbildung möglichst weitgehend selbst, ohne staatliche Einwirkung zu gestalten und darin flexibel sein zu können.

Forts. von S. 51,6): verhindern, oder gewisse Betriebsgruppen innerhalb von Verbänden können dessen Willensbildung bestimmen.

- 1) Ein gemeinsames Dokument der Arbeitgeberverbände der Druckindustrie (Schw. Buchdruckerverein, Verein schweiz. Lithographiebesitzer, Verein der Buchbindereibesitzer, Verband schweiz. Cartonnage-Fabriken) vom 1.12.1971 führt dazu aus: "Die Berufsbildung hat ganz allgemein zum Ziel, den Betrieben nach bester Möglichkeit die für die verschiedenen Stufen benötigten Fachkräfte in qualitativ und quantitativ genügender Zahl zur Verfügung zu stellen " (Neukonzeption der Berufsbildung für die graphische Industrie und das graphische Gewerbe).
- 2) Siehe dazu oben, Betriebe.

Eine der Hauptstrategien der Arbeitgeberverbände ist es, diese Interessen und Ziele in den Entscheidungsprozessen um die Ausbildungsreglemente zu verwirklichen. Dabei geht es einerseits um die Erlangung eines staatlichen Fähigkeitszeugnisses für Ausbildungen überhaupt¹⁾ und andererseits um die konkrete inhaltliche Gestaltung²⁾ der Ausbildungsgänge. Zentral ist für die Arbeitgeberverbände die Sicherung einer adäquaten Rekrutierung.

Arbeitnehmerverbände³⁾:

Interessen:

1. Hebung des Tauschwertes der Arbeitskraft.⁴⁾ Dieser hängt zusammen mit der Verhandlungskraft der Arbeitnehmerverbände, mit dem Gebrauchswert der Arbeitskraft für den Abnehmer,⁵⁾ mit der Knappheit der Qualifikationskombination. Er ist auch nicht unabhängig von gesellschaftlichen Wertvorstellungen und dem gesellschaftlichen Statusgefüge. Dieser Wert wird auch durch staatliche Ausweise (Fähigkeitszeugnis z.B.) beeinflusst.

-
- 1) "Im Jahr 1965 bestanden für 252, 1975 für 269 Berufe Ausbildungsreglemente im Sinne des Berufsbildungsgesetzes. Die Begehren um Schaffung neuer Lehrberufe nahmen in den Jahren der Hochkonjunktur zu, die interessierten Berufsverbände machten jeweils als wesentlichen Grund geltend, dass sich junge Leute nur gewinnen lassen, wenn ihnen das Bestehen einer regulären Lehre zugesichert werden könne" (Botschaft des Bundesrates zu einem neuen Bundesgesetz über die Berufsbildung, 26.1.1977, BBl 1977 I 684, vgl. auch Schlussbericht 1972, S. 7).
 - 2) Ausbildungsgänge können bezüglich Schulanteil (vgl. die Fälle 1,3) gewissen Wahlmöglichkeiten, auch wenn diese eher fiktiv sind, Berufsbezeichnung, Ausbildungszeit, Fähigkeitsanforderungen und Weiterbildungsmöglichkeiten gestaltet werden.
 - 3) Im hier interessierenden Bereich des Vollzugs der Berufsbildungsgesetzgebung treten fast ausschliesslich branchenbezogene Teilverbände in Erscheinung. Zum Teil werden auch ganze Arbeitnehmerkategorien vertreten, vgl. den Schweizerischen Kaufmännischen Verein
 - 4) Siehe Offe, 1975, S. 76.
 - 5) Es ist gerade einer der Hauptunterschiede zwischen dem Arbeiter- und Angestelltenbereich und ihrer Organisationen, dass sich die Gewerkschaften zentral um die Möglichkeit des kollektiven Arbeitsentzuges bemühen, während die Angestellten ihre ökonomische Verwertbarkeit zu maximieren versuchen (siehe dazu unten).

2. Verhinderung der Konkurrenzierung durch andere Kategorien von Arbeitskräften (seien es Arbeitskräfte anderer Branchen und Ausbildungsrichtungen oder anderer Qualifikationsrichtungen), d.h. Interesse an einer gewissen Monopolisierung der dem Beruf eigenen Fähigkeitskombination¹⁾ (vgl. das Verhältnis von Buchdruckern und Lithographen).
3. Gleichzeitig liegt es im Interesse der Arbeitnehmerverbände, ihren Mitgliedern eine grösstmögliche Mobilität auf dem Arbeitsmarkt zu verschaffen, was auch das Ueberschreitenkönnen von Berufsgrenzen impliziert (siehe oben, Lehrlinge).
4. Hebung der Möglichkeiten der Auszubildenden, nicht primär ökonomischen Zwängen ausgesetzt zu sein und eine Ausbildung wählen zu können, die unterschiedlichen Aspekten der persönlichen Entwicklung Raum lässt.
5. Verhinderung einer²⁾ zu grossen Abhängigkeit von einigen wenigen Betrieben.
6. In der Zeitdimension haben die Arbeitnehmerverbände vor allem ein Interesse an der Anpassung von Qualifikationskombinationen an die technisch-organisatorische Entwicklung der Betriebe. Für die gegenwärtige Zusammensetzung der Arbeitnehmerschaft bedeutet dies ein Interesse an Umschulungen und Weiterbildungen. Für Arbeitnehmerorganisationen mit einem weiteren zeitlichen Horizont mag dies zur Forderung nach Anpassung der Grundausbildung an die genannte Entwicklung führen.

Arbeitnehmerverbände haben in einigen wenigen wirtschaftlichen Sektoren und Qualifikationsbereichen in der Berufsbildung eine wesentliche Stellung inne. Dies ist massgeblich in zwei Gebieten der Fall:

-
- 1) Unten, Fall 2. Siehe auch Beck/Brater, 1978, S. 239, 241ff. und vor allem unten, Fall 2, Druckerberufe: Konkurrenzierung der Lithographen durch den neuen Ausbildungsgang für Buchdrucker.
 - 2) Siehe auch op.cit., S. 237 ff.

- a) Angestellte (insbesondere der kaufmännischen Richtung)
 b) Facharbeiterbereiche mit "Standesbewusstsein"¹⁾ und
paritätischer Tradition²⁾ (Druckereigewerbe).

Diese beiden Arbeitnehmerkategorien und deren Verbände haben als Aktionszentren der beruflichen Ausbildung eine den Arbeitgeberverbänden in anderen Sektoren vergleichbare Stellung.

Als Fall der massgeblichen Prägung der Ausbildung durch eine Arbeitnehmerorganisation soll der Bereich der kaufmännischen Ausbildung kurz dargestellt werden. Der Schweizerische Kaufmännische Verband (SKV) ist eine Angestelltenorganisation, die die Interessen ihrer Mitglieder und Bezugsgruppe vor allem durch Bildungstätigkeiten unterstützt und vertreten hat. Im Gegensatz zur sonst zentralen Strategie von Gewerkschaften ging es diesem Verband vorerst nicht darum, durch ein genügendes Organisations- und Arbeitsverweigerungspotential den Tauschwert der Arbeitskraft und die Arbeitsbedingungen zu beeinflussen. Seine Strategie war von vornherein auf die Steigerung des Gebrauchswerts³⁾ der (kaufmännischen) Arbeitskraft für den Abnehmer (Betriebe) ausgerichtet. Er versuchte dadurch, die Ziele der Steigerung des Tauschwertes und allgemeiner: die gesellschaftliche Position seiner Mitglieder und seiner Bezugsgruppe zu verbessern. Ausbildung durch Kurse, Lehrabschlussprüfungen, Weiterbildungen waren von Anfang an Gegenstand und Grund der Aktivitäten des SKV. "Kaufmännische Berufsschule, Lehrabschlussprüfungen und

1) Siehe den früher gebräuchlichen Ausdruck "Arbeiteraristokratie".

2) Siehe Gruner, 1956, S. 28f, und oben, 3.

3) Dies spiegelt sich im tiefen Organisationsgrad der kaufmännischen Angestellten wider:

	Arbeitnehmer allgemein	Arbeiter	Angestellte	kaufmännische Angestellte
1970	30%	33%	21%	ca.16%
1976	38%	45%	25%	ca.18%

(Zahlen nach F. Höpflinger, Die anderen Gewerkschaften,
 Zürich 1980, S. 56 und 64ff.)

höhere Fachprüfungen sind mit dem Werden und Wachsen der Berufsorganisation der Angestellten aufs engste verbunden. Die Geschichte des kaufmännischen Bildungswesens in unserem Lande ist zu einem Teil die Geschichte des Schweizerischen Kaufmännischen Vereins."¹⁾

Kantonale Berufsbildungsämter²⁾

Interessen:

1. Beschränkung des organisatorischen und finanziellen Aufwands im Vollzug der auf Bundesebene erlassenen Normen (dies betrifft vor allem die Organisation der schulischen Ausbildung).
2. Uebersichtliche Reglementierung der Lehrberufe (z.B. für die Berufsberatung und die Genehmigung der Lehrverhältnisse).
3. Erreichen einer genügenden Zahl von Lehrverhältnissen für die Jugendlichen im betreffenden Kanton, insbesondere Verhütung von Jugendarbeitslosigkeit (dies kann in Konflikt geraten mit dem Ziel, zufriedenstellende Lehrverhältnisse zu erreichen).
4. Ausbildungsreglementierung, die möglichst wenig Aufsichts-massnahmen verlangt, etwa durch klare Reglementierung der Ansprüche und Information über diese letzteren.
5. Sicherung der Finanzierung vor allem der Schulen (auch indirekt über die Gemeinden).
6. Vertretung lokaler betrieblicher Interessen gegenüber der Bundesverwaltung (insbesondere in den Vernehmlassungen).

1) Schweizerischer Kaufmännischer Verein: 100 Jahre SKV, Zürich, 1973, S. 192f, siehe auch Höpflinger, op.cit., S. 135ff, 147ff.

2) Deren Interessen werden nur soweit behandelt, als sie für die Interessenvertretung in den Entscheidungsprozessen auf Bundesebene relevant sind.

5. DIE FALLUNTERSUCHUNGEN

Fall 1

Die Revision und der Erlass von Ausbildungsreglementen im Bereich der Maschinen- und Apparatebauberufe und Werkzeugmaschinenberufe¹⁾ - Ein Mechaniker oder jedem den seinen?

Der untersuchte Entscheidungsprozess erstreckt sich von 1969 bis 1980.²⁾ Er beginnt damit, dass der Arbeitgeberverband Schweizerischer Maschinen- und Metallindustrieller (ASM) aufgrund von Abklärungen innerhalb der Mitgliederbetriebe eine Neugestaltung der Grundausbildung im Bereich der Berufe des Maschinenbaus und der Werkzeugmaschinen konzipierte. Die vom ASM mit der Revision verfolgte Strategie war im wesentlichen eine zweifache: Es ging ihm darum, der Maschinen- und Metallindustrie durch ein attraktives Ausbildungskonzept einen quantitativ ausreichenden Nachwuchs an Facharbeitern zu sichern³⁾.

Neben diesem quantitativen Aspekt der Strategie des Arbeitgeberverbandes wurde auch durch die Differenzierung in zwei- und vierjährige Lehren versucht, Arbeitskräfte auf einem Niveau zwischen den

- 1) Einleitend ist festzuhalten, dass unter die Werkzeugmaschinenberufe folgende Tätigkeitsbereiche oder Berufe fallen: Dreher, Bohrwerkdreher, Fräser-Hobler. Es sind dies vorwiegend industrielle Berufe. Unter die Maschinen- und Apparatebauberufe fallen: Mechaniker, Feinmechaniker, Werkzeugmacher, Maschinenschlosser, Modellschlosser. Sie beschäftigen sich mit Maschinen- und Apparatebau, Feinmechanik, Elektrobau, Werkzeugbau, Modellbau und Reparaturen, wobei das Anwendungsspektrum dieser Fähigkeitskombination bezüglich Betriebsart, Produktionstechnik und der hergestellten Produkte sehr weit ist.
- 2) Wobei er noch nicht abgeschlossen ist (dies betrifft insbesondere den Maschinenmechaniker).
- 3) Beim Ende der Sechzigerjahre akuten und auch für die Zukunft erwarteten Personalmangel versuchte der Arbeitgeberverband, durch verschiedene Aspekte des neuen Ausbildungskonzeptes das Interesse an einer Lehre in der Maschinen- und Metallindustrie, d.h. die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen zu steigern, indem insbesondere der schulische Anteil der Berufsausbildung erhöht wurde, um vor allem dem Trend zu den Mittelschulen entgegenzuwirken (siehe dazu NZZ Nr. 178, 19. April 1970). Siehe auch NZZ Nr. 130, 19.3.1974. Die Einführung der Berufsmittelschule (Lehre mit 2 Tagen schulischem Unterricht) hatte denselben Zweck, siehe auch O. Fischer, Gewerbeverband, in NZZ, loc.cit.: (Forts. s.S. 58)

ungelernten bzw. angelernten Arbeitskräften und den qualifizierten Berufsleuten (Facharbeitern) zu rekrutieren.¹⁾ Neben diesen hauptsächlichlichen Stossrichtungen des Ausbildungskonzepts haben auch Aspekte der Rationalisierung der Ausbildung (gemeinsame Grundausbildung in den betrieblichen Schulen) und der Mobilität der erworbenen Qualifikationen durch Vermittlung der den unterschiedlichen Berufen gemeinsamen Tätigkeiten eine gewisse Rolle gespielt.

Innerhalb des ASM, von betrieblichen Spezialisten und innerhalb von Fachkommissionen, wurden in einem ersten Schritt Entwürfe für eine Neugestaltung der Maschinenbauberufe und Werkzeugmaschinenberufe erarbeitet und nach einer Vernehmlassung bei den angeschlossenen Firmen und einer Genehmigung durch die Verbandsorgane (Ausschuss) den Branchengewerkschaften vorgelegt²⁾. In dieser Konsultation gab es von seiten der Gruppe CMV, SVEA,

Forts. S. 57, 3): "Der Nachwuchs drängt sich keineswegs mehr in alle gewerblichen Berufe. Wir haben Konkurrenten, die in verschiedener Hinsicht privilegiert sind. Nicht nur werden, wie erwähnt, Mittel- und Hochschulausbildung vollständig aus Steuergeldern bezahlt. Darüber hinaus - und dies ist wohl wichtiger - übt der akademische Bildungsweg auf die Jugend, vor allem aber auch auf die Eltern, eine ausserordentliche Anziehungskraft aus."

- 1) Siehe dazu O. Sauter, ASM, Das neue Ausbildungssystem für die Maschinen- und Metallindustrie, in: Berufsberatung und Berufsbildung Nr. 7/8, 1970, S. 210, wo auch insgesamt der Charakter des "Konzepts ASM" beschrieben wird: Konzentration der Lehrberufe, Differenzierung (kurz, lang), neue Namensgebungen, gemeinsame Grundausbildungen in mehreren Ausbildungsrichtungen. Siehe dazu auch ASM, Industrieberufe im Umbruch, 7. Aufl. 1979.
- 2) Dieses Konsultationsverfahren wird bei allen geplanten Reglementierungsrevisionen durchgeführt. Es ist immer zweigleisig, d.h.: Der Schweizerische Metall- und Uhrenarbeiterverband (SMUV) wird getrennt von den zusammen begründeten restlichen Gewerkschaften: Christlicher Metallarbeiter-Verband der Schweiz (CMV), Schweizerischer Verband Evangelischer Arbeitnehmer (SVEA) und Landesverband Freier Schweizer Arbeitnehmer (LFSA) konsultiert. Es besteht unter den verschiedenen Gewerkschaften keine Koordination und insbesondere keine Arbeitsteilung, was beim geringen Organisationspotential und der Schwierigkeit, Ausbildungsspezialisten, welche ja in den Betrieben arbeiten, neben ihrer Arbeit für konzeptionelle Ausbildungsfragen in Anspruch zu nehmen, die Position der Gewerkschaften (Fort. s.S. 59)

LFSA keine wesentlichen Widerstände. Der SMUV jedoch hat sich Ende der Sechzigerjahre, Anfang der Siebzigerjahre gegen die im Ausbildungskonzept enthaltenen zweijährigen Lehren ausgesprochen. Nach diesem anfänglichen Widerstand stimmte er zwar der Differenzierung in der Grundausbildung zu, doch er verlangte für die kürzere Lehre eine Ausbildungszeit von drei Jahren und postulierte die Garantierung einer Durchlässigkeit, mit identischen Programmen bis ins 2. Lehrjahr und einer Uebergangsnote von nur 4.

Ende der 60er Jahre gelangte der ASM vorerst mit Entwürfen zu neuen Ausbildungsgängen in den Werkzeugmaschinenberufen an das BIGA, welches im Juli 1969 die kantonalen Aemter orientierte, dass der ASM ein neues Ausbildungskonzept erarbeitet habe. Die Revision betreffe die Reglementierung der Berufe des Werkzeugmaschinenisten (zweijährige Ausbildung) und des Maschinenoperators (vierjährig). Die Genehmigung gab das BIGA vorläufig¹⁾ für Industriebetriebe mit Lehrwerkstätten unter der Bedingung, dass sich mindestens 10 Lehrlinge für die jeweilige Berufsschule pro Jahr finden lassen. Diese Genehmigung wurde ohne die obligate Vernehmlassung erteilt. Argument für die unorthodoxe Art, die Vernehmlassung auszulassen, war, dass die Stellungnahme in einem späteren Moment nach gemachten Erfahrungen einfacher sein werde. Im September 1971 wurde wiederum in einem Kreisschreiben der zweite Schub von Neuerungen aus dem ASM-Konzept angekündigt, den Werkzeugmaschinenberufen sollten die Maschinenbauberufe (Detailmonteur: 2 Jahre, Maschinenmechaniker: 4 Jahre) zur Seite gestellt werden. Den Aemtern wurde angekündigt, dass nach den Werkzeugmaschinenberufen jetzt auch für diese Berufe Lehrverhältnisse bewilligt werden dürften. Eine Vorbesprechung mit dem Mechanikermeister-

Fort. S. 58,2): schwächt. Diese Konsultation der Gewerkschaften muss aber zu keinem Konsens führen. Der Arbeitgeberverband kann bei Divergenzen seine Konzeption als Vorschlag beim BIGA vorlegen. Die Gewerkschaften können in diesem Prozessabschnitt möglicherweise Abänderungen durchbringen, doch nicht in Punkten, die dem Arbeitgeberverband wichtig sind. Den Gewerkschaften bleibt nur die Möglichkeit, in der vom BIGA durchgeführten Vernehmlassung zu opponieren. Der Satz: "Wir sehen uns wieder beim BIGA" gibt die Verhandlungsposition des Arbeitgeberverbandes in diesem Prozessabschnitt treffend wieder. Die Konsultation der Gewerkschaften verleiht andererseits dem Entwurf des Arbeitgeberverbandes ein grösseres Gewicht vor dem BIGA ("wir haben die Gewerkschaften konsultiert"), dies auch in Fällen, in denen die Gewerkschaften dem Entwurf nicht oder nur teilweise zustimmen, solange ihre Ablehnung nicht für die staatlichen Instanzen ersichtlich wird, was der Fall sein kann.

1) Zur versuchsweisen Einführung von Berufslehren, siehe Art. 12 Abs. 3 BBG.

verband,¹⁾ Berufsschulvertretern, Arbeitnehmern²⁾ und Arbeitgebern habe eine positive Einstellung gezeigt. Doch kurz darauf im Januar 1972 ergaben sich Schwierigkeiten mit der Ausbildung³⁾, insbesondere, weil die Entwürfe für die Ausbildung in diesen Berufen noch nicht zur Verfügung standen. Des weiteren waren für die Lehrabschlussprüfungen noch nicht genügend Kriterien formuliert worden. Trotz dieser Schwierigkeiten sollten die Lehrverträge durch die kantonalen Stellen nicht aufgelöst werden. Es wurde ein sorgfältiges Auswählen der Lehrbetriebe für die neuen Lehrberufe nahegelegt, wegen der Schwierigkeiten werde noch eine Vernehmlassung durchgeführt, was dann im September 1972 auch getan wurde. Die angefragten Stellen wurden informiert, dass der neue Beruf einige bestehende ersetzen solle.⁴⁾ Gleichzeitig wurde ein Lehrplan mit 1 1/2 Tagen Schulunterricht unterbreitet. In einem Kreisschreiben vom 2.2.1973 wurde mitgeteilt, dass die Vernehmlassung zu vielen Widerständen geführt habe, so dass die Inkraftsetzung des neuen Reglements nicht möglich sei. Es wurde aber präzisiert, dass weiter nach dem ASM-Vorschlag ausgebildet werden könne. Im Lehrplan wurden Änderungen vorgenommen: der Schulanteil wurde reduziert. Für das erste Lehrjahr wurden 1 1/2 Schultage vorgesehen, sonst aber einer.⁵⁾ Opposition gegen den Reglementsentwurf hatte vor allem der gewerbliche Mechanikermeisterverband = SWISSMECHANIC gemacht. Hauptkritikpunkt war dabei der Schulanteil. Zwar stimmte dieser gewerbliche Arbeitgeberverband einer Aufstockung von 1280 auf 1600 Stunden zu, doch sollten die 320 zusätzlichen Stunden ausschliesslich zur beruflichen Ausbildung verwendet werden. Wesentliches Resultat dieser Opposition war, dass entgegen der üblichen Praxis bei der Einführung eines neuen Reglements die alten Berufe weiter bestehen sollten. Auf diese Grundsatzentscheidung des BIGA, die beiden "Berufsgruppen", d.h. industrielle und gewerbliche, koexistieren zu lassen, folgte eine ziemlich "ruhige Zeit". Die "Aufregung glättete sich". Es wurden Erfahrungen mit dem neuen Ausbildungskonzept gesammelt. Die Entwicklung der abgeschlossenen Lehr-

-
- 1) Später Swissmechanic: Aus der heutigen Sicht dieses Verbandes war der Entwurf des ASM "ein Schuss vor den Bug der schlafenden SWISSMECHANIC".
 - 2) Damit war die ASM-interne Konsultation der Gewerkschaften gemeint.
 - 3) Es waren schon ca. 300 Lehrverhältnisse für den Maschinenmechanikerberuf und 60 für die Ausbildung zum Detailmonteur abgeschlossen worden.
 - 4) Werkzeugmacher, Mechaniker, Feinmechaniker, Maschinenschlosser (eventuell).
 - 5) Dies bedeutete 1440 Stunden schulische Ausbildung insgesamt. Den Betrieben mit eigenen Schulen, wie sie sich im industriellen Sektor finden, war es natürlich freigestellt, ein grösseres Mass an schulischer Ausbildung zu vermitteln.

verhältnisse in den alten und neuen Berufen von 1970-1975 gestaltete sich wie folgt:¹⁾

<u>"Neue" Berufe</u>	1970	1971	1972	1973	1974	1975
WKZ-Maschinist	193	206	187	158	132	126
M-Operateur				21	16	17
Detailmonteur			63	146	169	159
Masch. Mech.			271	602	772	861
Masch. Zeichner	914	927	889	782	887	921
<u>"Alte" Berufe</u>						
Fräser-Hobler						
Dreher	29	22		9	2	13
Feinmech.	811	864	780	615	596	692
Mechaniker	2102	2015	1785	1546	1556	1734
Werkzeugmacher	321	353	302	217	225	385
Masch. Schlosser	708	625	489	322	326	334
El. Mech.	644	675	677	656	715	676

Es wird bei dieser Aufstellung sichtbar, dass einerseits die beiden zweijährigen Lehren (Werkzeugmaschinist und Detailmonteur) auf sehr bescheidenen Widerhall stiessen, andererseits waren die Werkzeugmaschinenberufe um einiges weniger erfolgreich als die Maschinenberufe. Bei den letzteren ist zu erkennen, dass der Maschinenmechaniker von 1972 bis 1975 eine stetige Zunahme erfährt, wobei die Vermutung naheliegt, dass sich diese abgeschlossenen Lehrverträge vor allem auf Mitgliederfirmen des ASM beschränkten.²⁾

Von 1973 bis 1975 wurde gemeinsam von BIGA und "dem für den Beruf massgebenden Verband"³⁾ eine Weisung für die Durchführung der Lehrabschlussprüfungen im Beruf des Maschinenmechanikers ausgearbeitet, die dann am 27.11.1975 erlassen wurde.

- 1) Aus Krebser u.a., 1976, welche sich auf Zahlen aus der Volkswirtschaft und auf BIGA-interne Zahlen stützen.
- 2) Siehe die Zahlen für die ausgelernten Lehrlinge in ASM-Betrieben 1976 bis 1978, d.h. für Lehrverträge, die von 1972 bis 1974 abgeschlossen wurden:
1976: 217 / 1977: 530 / 1978: 664. Ab 1976 wurden bei ASM neu abgeschlossen: 1976: 637 / 1977: 654 / 1978: 639 (Siehe ASM, 73. Jahresbericht, 1978, S. 66). Die Zahlen für die Maschinenmechaniker gingen nur zum Teil auf Kosten des Mechanikers, auch beim Feinmechaniker und beim Maschinenschlosser fand ein Abbau statt.
- 3) Siehe das Schreiben vom 28. November 1975 an die kantonalen Aemter. Gemeint ist natürlich der ASM.

Gleichzeitig wurden die Aemter über die schon durchgeführten Lehrabschlussprüfungen orientiert.¹⁾ Es wurde weiterhin darauf aufmerksam gemacht, dass noch nicht allen in der Vernehmlassung 1972 geäußerten Kritiken und Interessen entsprochen worden sei, trotzdem würden die Weisungen erlassen.²⁾

1975 stellte im Entscheidungsprozess um die Maschinen- und Apparatebauberufe zugleich den Abschluss bezüglich der provisorischen Einführung des Ausbildungsreglements für den Maschinenmechaniker und den Anfang einer neuen Verhandlungsrunde dar. Im Juni 1975 fanden nämlich bilaterale Konsultationen der beiden zentralen Akteure in diesem Berufsfeld durch das BIGA statt. Es ist auch ein zentraler Charakterzug der zweiten Runde des Entscheidungsprozesses, dass nicht mehr wie im ersten Abschnitt mit "dem für den Beruf massgebenden Verband"³⁾ verhandelt wird, sondern dass eine Multilateralisierung stattfindet. Jetzt ist es eine "sektorale Politikgemeinschaft", welche an der Entscheidungsfindung beteiligt ist. Während die SWISSMECHANIC (damals noch Mechanikermeisterverband) anfänglich kaum auf das Projekt reagiert hatte, 1973 dann opponierte, wurde diese ab 1975 zu einem zentralen Akteur im Entscheidungsprozess. Der Grund dafür ist einmal innerhalb der SWISSMECHANIC selber zu suchen, welche erst relativ spät klar Stellung nahm und gezielt ihre Interessen zu vertreten suchte. Sie hatte mit einigen wenigen Ausnahmen (Opposition bei der Vernehmlassung von 1972) im Zeitraum von 1970 bis 1975 das Feld dem ASM überlassen. Ein weiterer Grund für das erhöhte Verhandlungsgewicht des gewerblichen Verbands war die "Resistenz" der alten Berufsrichtungen nach der Einführung des Maschinenmechanikers, mit anderen Worten: der beschränkte Erfolg der neuen Berufe.⁴⁾ Wesentlich war aber das

-
- 1) Aus dem Schreiben ging hervor, dass sich die Lehrverhältnisse auf die Deutschschweiz, insbesondere die Kantone Zürich, Solothurn, St. Gallen, Aargau, Schaffhausen, Thurgau konzentrierten.
 - 2) Im September war zuvor eine Orientierungstagung für die kantonalen Prüfungsleiter durchgeführt worden. Es ging dabei auch um die Frage, welche Fachrichtungen innerhalb des Berufs des Maschinenmechanikers geprüft werden mussten. Es ergab sich, dass sich die Zahlen fast ausschliesslich auf die Fachrichtung Montagetechnik (industrielle Fachrichtung) und Fertigungsmittelbau (Werkzeugherstellung) bezogen.
 - 3) Siehe oben, Kreisschreiben vom 28. Nov. 1975.
 - 4) Für den gewerblichen Sektor mag auch die Institution der Einführungskurse, welche neu geschaffen worden war, einer der Beweggründe zur Teilnahme an den Reformbestrebungen gewesen sei, denn diese Institution erlaubte es - der dem ASM-Konzept eigenen Grundausbildung in den Lehrwerkstätten entsprechend - eine systematische Vermittlung der grundlegenden Qualifikationen einzuführen. So konnte auf dem ASM-Konzept aufgebaut werden.

Interesse an einer Revision des Mechanikerberufs, welche nur schwer noch ausserhalb des schon begonnenen Entscheidungsprozesses für das Ausbildungsreglement des Maschinenmechanikers gesucht werden konnte; so viel war präjudiziert. Nicht verunmöglicht war durch die Offenheit des Konzeptes (siehe die verschiedenen Fachrichtungen) ein Ausbildungsgang innerhalb dieses Konzeptes, welcher den Interessen des Gewerbes entsprach.

Das Risiko für das Gewerbe, sich in den Entscheidungsprozess einzuschalten, war nicht allzugross, besonders da, wie erwähnt, die neuen Berufe keinen durchschlagenden Erfolg gehabt hatten, was die Verhandlungsposition des ASM um einiges schwächte.

Die Konsultationen des BIGA im Juni 1975 hatten zum Zweck, auf bilateralem Weg zu einer Standortbestimmung zu kommen und das weitere Vorgehen festzulegen. Der ASM hielt an seinen Vorschlägen fest, wobei er eingestehen musste, dass für den Maschinenmechaniker kein Aufschwung im erwarteten Ausmass stattgefunden hatte. Der Zweck der Konsultation der SWISSMECHANIC war primär, diese dazu zu bringen, bei der Revision mitzuarbeiten. Dies wurde erreicht, wobei vor allem an der Berufsbezeichnung Kritik geübt wurde.

Gewerkschaften wurden vom BIGA in dieser Periode keine konsultiert, insbesondere da der ASM darauf hingewiesen hatte, die Gewerkschaften in einer internen Vernehmlassung angehört zu haben.¹⁾ Andererseits ging zu diesem Zeitpunkt von Gewerkschaften keine Initiative zur Teilhabe an den Entscheidungen aus.

Im Juni wurde auch eine grosse Aussprache zwischen den Vertretern des BIGA und Vertretern des ASM, der SWISSMECHANIC, der Deutschschweizerischen Berufsbildungsämterkonferenz DBK, der Conférence des offices cantonaux de formation professionnelle de la Suisse romande et du Tessin CRFP (aus diesem Gremium war Kritik am neuen Berufsbild laut geworden) und der Communauté d'intérêt pour la formation horlogère et microtechnique CIFHM durchgeführt. Anwesend waren 23 Personen. Ziel war es, über das weitere Vorgehen bei der Revision zu entscheiden. Sowohl die SWISSMECHANIC als auch das Berufsbildungsamt des Kantons Neuenburg hatten Reglementierungsentwürfe vorbereitet. In der Sitzung wurden folgende Alternativen diskutiert:

- a) Abbruch des Versuchs der Ausbildung des Maschinenmechanikers und Ueberarbeitung der Reglemente der Berufe: Mechaniker, Feinmechaniker, Werkzeugmacher, Modellmechaniker und Maschinen-schlosser.

1) Die den ASM nicht bindende interne Vernehmlassung erhielt also in den Augen des BIGA einen unverhältnismässigen Stellenwert.

- b) Schaffung einer gemeinsamen Berufslehre für alle unter
 - a) aufgeführten Berufe in einem Reglement.
- c) Reglementierung des Lehrberufes des Maschinenmechanikers und gleichzeitige Schaffung zweier neuer dreijähriger Berufslehren als Ersatz für alle bisherigen Berufe des Werkzeugmaschinen- und Maschinenbaus.

Die Alternative b), d.h. die "Integrationslösung", erhielt in der Diskussion den Vorzug. Tendiert wurde auf einen Kompromiss zwischen dem ASM-Konzept und dem Vorschlag der SWISSMECHANJC. Ziel war dabei, sowohl gewerblichen als auch industriellen Interessen zu entsprechen und in Betrieben beider Bereiche die Ausbildung des neuen Berufs zu ermöglichen. Am Konzept der breiten und mehrseitig verwendbaren Grundausbildung wurde festgehalten. Dazu wurde auch die Anzahl der Fachrichtungen limitiert. Wesentlicher Punkt der Auseinandersetzung war der Anteil der schulischen Ausbildung: Der ASM wies auf die Notwendigkeit der 1½tägigen Ausbildung hin. Sie werde auch von den Lehrlingen als angemessen empfunden. Die gewerblichen Arbeitgeber vertraten die 1-tägige schulische Ausbildung. Wesentlich ist, dass aus der Diskussion resultierte, in dieser Frage nicht nach dem ASM-Konzept zu gehen, sondern den Schulanteil neu zu diskutieren: "Gemeinsame Ausbildungsvorschriften zu schaffen wird erfordern, dass der berufliche Unterricht für die Lehrlinge nicht durch einen überdimensionierten Normallehrplan blockiert wird. Der bisher vorliegende Normallehrplan ist in diesem Sinn zu korrigieren und der dem beruflichen Unterricht zugeordnete Lehrauftrag neu festzulegen" (Zusammenfassung der Sitzung durch das BIGA, 20. Juli 1977). Ueber die zweijährige Lehre konnte kein Konsens erzielt werden. "Immerhin wird dieser zugute gehalten dass sie als Alternative zwischen Lehre und Anlehre betrachtet werden kann. Sie sei aus diesem Grunde weiterzuführen. Wieweit diese gegebenenfalls aufzuwerten sei, müsse vom Ausgang der Uebearbeitung des 4-jährigen Berufs abhängig sein" (ibid.).

Es wurde entschieden, eine Arbeitsgruppe einzusetzen mit je einem Vertreter der DBK, der CRFP, des ASM, der CIFHM¹⁾ und der SWISSMECHANJC, je einem Vertreter des beruflichen Unterrichts der Suisse romande und der Deutschschweiz.

Die Arbeitsgruppe tagte das erste Mal im Oktober 1977. Primär wurden Fragen der praktischen Ausbildung diskutiert. In der Folge fanden mehrere Sitzungen statt zwischen dem ASM, der

1) Communauté d'intérêt pour la formation horlogère et micro-technique. Die Vertreter der Uhrenindustrie versuchten, eine Berücksichtigung ihrer Qualifikationsanfordernisse innerhalb der Fachrichtung Feinwerktechnik zu erreichen (siehe dazu Fall 3).

SWISSMECHANIC und den Vertretern der Uhrenindustrie. Dabei drehte sich die Diskussion um zwei zentrale Punkte: Festlegen und Umschreiben der Fachrichtungen (insbesondere auch der Aufbau der Vermittlung der Ausbildung und die gemeinsamen Elemente für die Grundausbildung waren festzulegen) und die Bestimmung des Schulanteils. Letzterer Punkt war vor allem für das Gewerbe wichtig. Die Reduzierung des Schulanteils gegenüber der Konzeption ASM (1½ Tage Berufsschule) war, wie oben angedeutet, Bedingung für die Zustimmung des Gewerbes zum neuen Reglement. Diese Zustimmung wurde durch die Auflösung eines einheitlichen Ausbildungskonzeptes erreicht, indem die vom Gewerbe eingebrachte Fachrichtung A (Fabrikationstechnik, vgl. dazu den in die Vernehmlassung gelangten Entwurf vom Februar 1980), insgesamt ein Drittel weniger schulische Pflichtfachausbildung enthält als die anderen Fachrichtungen.¹⁾

Der Entwurf, der aus den Sitzungen der Arbeitsgruppe hervorging, enthält zwar das Konzept der gemeinsamen Grundausbildung für die verschiedenen Fachrichtungen des Maschinenmechanikers, doch erscheint in ihm vor allem Altbewährtes mit neuem Gesicht und die Neuerung erscheint vor allem als eine solche des Etiketts. Das Resultat der Diskussionen, die vor allem zwischen dem Gewerbe und den industriellen Arbeitgebern stattgefunden und an denen am Schluss für die Fragen des schulischen Unterrichts auch Fachlehrer und Vertreter des Schweiz. Verbandes für Gewerbeunterricht (SVGU) teilnahmen, sieht aus wie alle Formeln aussehen, wenn ein nicht zu schliessender Gegensatz mit einem schönen Satz verklebt werden soll. Dies ist mit Unklarheiten und Nachteilen verbunden²⁾.

Am 20. Mai 1980 wurden die Reglemente für den Maschinenmechaniker und den Detailmonteur in die Vernehmlassung geschickt, nachdem die Arbeitsgruppe die Reglemente und Lehrpläne erarbeitet hatte. Dabei ist interessant, dass der ASM nach der definitiven Eingabe der Entwürfe dem BIGA kundtat, nicht mehr

1) Siehe den Lehrplan für den beruflichen Unterricht der Maschinenmechaniker, Entwurf Februar 1981, Punkt 2.1 und 2.2, Verhältnis der Stundenzahlen: 2160 zu 1440. Nach dem Lehrplan für Mechaniker von 1952 und der Uebergangslösung für den Maschinenmechaniker war das Verhältnis 1280 zu 1440 Stunden gewesen. In der "gewerblichen Fachrichtung" (Fabrikationstechnik) macht der schulische Anteil einen Tag pro Woche in jedem Lehrjahr aus, während er in den anderen Fachrichtungen im zweiten und dritten Lehrjahr zwei Tage ausmacht.

2) Z.B. würden im Gewerbe "Feinmechaniker" und "Werkzeugmacher" in der Fachrichtung Fabrikationstechnik (1 Tag Schule) ausgebildet, obwohl dafür eigene Fachrichtungen bestehen.

eine zweijährige Lehre für den Detailmonteur anzustreben, sondern eine dreijährige: "Bei Abschluss unserer Arbeiten erfahren wir, dass der ASM nach neuesten Untersuchungen, hinsichtlich der heutigen und zukünftigen Anforderungen an die Berufslehren, für eine Lehrzeitdauer von drei Jahren eintritt. Er plant auch die übrigen Kurzlehren der Maschinenindustrie auf drei Jahre zu verlängern. Der ASM wird uns im Verlauf der Vernehmlassung die dafür notwendigen Ergänzungen einreichen" (Begleitschreiben zur Vernehmlassung, Bern, 20. Mai 1980. Siehe für eine Erklärung weiter unten).

In der Vernehmlassung ergab sich ein Widerstand vor allem gegen das Ausbildungsreglement des Maschinenmechanikers: aus gewerblichen Kreisen ¹⁾ wurde moniert, es handle sich um eine zu industrielle Ausbildung. Vertreter von Randgebieten, teilweise deckungsgleich mit den obigen, äusserten dieselbe Kritik. Diese Kreise forderten eine Beibehaltung der bestehenden Berufe, es finde keine genügende Vertiefung in den Fachrichtungen statt. Dieselben Kreise kritisierten die allzu hohe "schulische Belastung" ausserhalb der Fachrichtung Fabrikationstechnik. Lehrervertreter und einige kantonale Aemter kritisierten die uneinheitliche Gestaltung ²⁾ des schulischen Unterrichts für den Maschinenmechaniker. Westschweizer Kreise verlangten die Beibehaltung der Berufsbezeichnung "mécaniciens de précision". Einige Kreise verlangten das Herausnehmen des Werkzeugmachers aus dem Konzept Maschinenmechaniker. Wegen dieses Widerstandes aus verschiedenen Kreisen wurde vorerst die Revision ³⁾ für das Reglement Mech./Maschinenmechaniker unterbrochen.

Während der Phase der Erarbeitung der Entwürfe (1977-80) verhielt sich das BIGA in neutraler Position. Seine Rolle beschränkte sich darauf, den beiden Hauptakteuren (ASM, SWISS-MECHANIC) aufzuerlegen, ihre Interessen an einer Revision der Berufsrichtungen des Maschinen- und Apparatebaus in einem "gemeinsamen Konzept", in gemeinsamen Verhandlungen, zu verfolgen. Der Kreis der Verhandlungsteilnehmer wurde möglichst klein

-
- 1) Die SWISSMECHANIC und deren Vertreter konnten also durch ihre Mitarbeit am Erlass ihre Mitglieder nicht zur Zustimmung zum Konzept verpflichten.
 - 2) Insbesondere die Nichtausweitung des schulischen Unterrichts.
 - 3) Da das Reglement für die dreijährige Ausbildung zum Detailmonteur mehrteils Zustimmung erhielt, obwohl von seiten einiger Berufsbildungsämter der Ausdruck "Rabatt-Mechaniker" fiel, erachtete es das BIGA für möglich, dieses Reglement auf 1982 zu erlassen.

gehalten. Dies ist möglich durch die Institution der Vernehmlassung, die ja der Ort ist, wo jede interessierte Partei dann zu Wort kommen kann, obwohl dieses Verfahren sehr wenig transparent ist und die Möglichkeiten zur gestaltenden Einflussnahme relativ beschränkt sind. Die Gewerkschaften blieben nicht zuletzt wegen Nicht-Engagement ausserhalb der Verhandlungen und dadurch, dass sie ihre Interessen bei den ASM-internen Verhandlungen genügend vertreten sahen. Interessant ist der Entscheidungsprozess auch dadurch, dass die Rekrutierungsentscheidungen der Betriebe (z.T. dann auch die Nachfrage der Lehrlinge nach Ausbildungsplätzen) den Entscheidungsprozess mit beeinflusst haben: Die Tatsache, dass auch im industriellen Bereich nur in einem beschränkten Ausmass Lehrverhältnisse für Maschinenmechaniker abgeschlossen wurden,¹⁾ bewirkte eine Schwächung der Stellung des industriellen Arbeitgeberverbandes.

Der Entscheidungsprozess für den Detailmonteur (und damit indirekt auch für andere Kurzlehren des ASM-Konzepts) illustriert weiterhin die Wirkung der aggregierten Einzelentscheidungen auf dem Lehrstellenmarkt. Das Interesse an den zweijährigen Lehren erwies sich auf der Seite der Auszubildenden als sehr gering. Obwohl von den betrieblichen Anforderungen her auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes ein Interesse an einer solchen Qualifikationsstufe da war,²⁾ blieb die Zahl der abgeschlossenen Lehrverhältnisse sehr bescheiden: Abschlüsse von Lehrverträgen: 1972: 63, 1973: 146, 1974: 169, 1975: 159.³⁾

-
- 1) "Im Jahre 1978 absolvierten neben 10'435 Lehrlingen in den Berufen Mechaniker, Feinmechaniker, Maschinenschlosser, Werkzeugmacher und Modellmechaniker auch 2'858 Maschinenmechaniker und 139 Detailmonteure eine Berufslehre." (Erläuterungen zur Vernehmlassung Maschinenmechaniker und Detailmonteur, 20. Mai 1980).
 - 2) "Die Zahl der Ungelernten und kurzfristig Anzulernenden wird auf längere Frist als rückläufig beurteilt. Dagegen entstehen in steigendem Masse Arbeitsplätze auf einer mittleren Stufe zwischen den Ungelernten bzw. Angelernten und den qualifizierten Berufsleuten " (O.Sauter, ASM, in Berufsberatung und Berufsbildung Nr. 7/8, 1970, S. 210).
 - 3) Zahlen nach Krebsler u.a., 1976. Innerhalb des ASM wurden 1976: 98, 1977: 79 und 1978: 73 Lehrverhältnisse für den Detailmonteur eingegangen, siehe 73. Jahresbericht 1978, S. 66. Ohne diese These auf empirische Untersuchungen zum Berufswahlverhalten der jugendlichen Auszubildenden stützen zu können, kann angenommen werden, dass die bescheidene Entwicklung der zweijährigen Lehrverhältnisse auf die Reaktion von Lehrlingen und Eltern auf die kurze Lehrzeit zurückzuführen ist. Es bestand kein Vertrauen in die Arbeitsmarkttauglichkeit der Ausbildung. "Eine zweijährige Lehre ist keine echte Lehre", wurde in Gesprächen oft als Einstellung der Jugendlichen und Eltern referiert. Siehe als Parallele das Schicksal des Mikromonteurs, welches in Fall 3 beschrieben wird.

Die mangelnde Nachfrage nach Lehrverhältnissen in diesem Beruf wirkte sich indirekt auf den Entscheidungsprozess aus, die aggregierten Einzelstrategien der Auszubildenden zwangen den Hauptakteur im Entscheidungsprozess, den ASM dazu, vom Konzept der zweijährigen auf die dreijährige Lehre umzuschwenken. Der Druck zu diesem Umschwenken wurde verstärkt durch die Diskussion um die Anlehre, welche im Rahmen der Auseinandersetzungen um die Revision des Berufsbildungsgesetzes geführt worden waren, bei der insgesamt die kurze Ausbildung einen eher negativen Anstrich erhielt. Ein weiterer Grund war, dass die Anforderungen der Betriebe die zweijährige Ausbildungsspanne überforderten. Doch war die mangelnde Nachfrage für die Lehrzeiterhöhung ausschlaggebend. So wurde das Reglement für den Detailmonteur in die Vernehmlassung geschickt mit der Präzisierung, der ASM unterstütze eine dreijährige Ausbildung in der kürzeren Ausbildungsrichtung des Maschinenbaus.

Andere Teile des ursprünglichen ASM-Konzeptes¹⁾ haben eine ruhigere Entwicklung erlebt: die Werkzeugmaschinenberufe werden immer noch nach dem provisorischen Entwurf des ASM ausgebildet, was insofern problemlos war, als es sich dabei um "wirklich industrielle" Berufe handelt. Man plant, auch diese Berufe definitiv zu reglementieren, obwohl einige Betriebe in letzter Zeit wieder Dreher und Fräser ausbilden.²⁾ Die Entwicklung in diesen Berufen war ziemlich bescheiden: Werkzeugmaschinenist: 1970: 193, 1971: 206, 1972: 187, 1973: 158, 1974: 132, 1975: 126 - innerhalb des ASM: 1976: 86, 1977: 100, 1978: 92. Maschinenoperator: 1973: 21, 1974: 16, 1975: 17 - ASM: 1976: 19, 1977: 17, 1978: 33³⁾.

Bei den Elektroberufen zeigte sich eine parallele Entwicklung zu den Maschinenbauberufen: Interesse am Elektromechanikerberuf hat sowohl das Gewerbe als auch der industrielle Arbeitgeberverband (der diesen Beruf zuerst innerhalb der Maschinenbauberufe unterbringen wollte). In diesem Beruf blieb der alte Ausbildungsgang aber bestehen (der ASM nahm ihn auch ziemlich bald aus seinem Maschinenbau-Ausbildungskonzept). Für diesen Beruf wird eine separate Revision durchgeführt werden, an der ASM, SWISSMECHANIC, die Ecoles techniques und die Uhrenindustrie massgeblich beteiligt sein werden.

In den Zeichnerberufen wurden die Vorschläge, die im Dezember 1974 vom ASM für die Berufe Maschinenzeichner (4-jährig) und technischer Zeichner (2-jährig) beim BIGA eingereicht wurden,

1) Siehe Sauter, op.cit., S. 212.

2) Vgl. dazu Die Volkswirtschaft 1979, S. 260.

3) Zahlen nach Krebsler u.a. 1976, und Jahresbericht ASM 1978.

nach den Schwierigkeiten mit den Maschinenbauberufen nicht zu einer provisorischen Ausbildung zugelassen. Das BIGA wollte keinen neuen Versuch bewilligen. So musste der Maschinenzeichner nach dem alten Reglement von 1964 ausgebildet werden, während die Ausbildung zum technischen Zeichner in der Industrie in Form von Anlehen¹⁾ durchgeführt wurde²⁾. Dieses Faktum ist wesentlich: Da, wo es den Betrieben gelingt, ihren Rekrutierungsbedarf ohne ein staatliches Fähigkeitszeugnis für die Ausbildung zu decken, brauchen sie den Staat nicht und können die Ausbildung vollständig ohne staatliche Intervention definieren. Falls ein solches Berufsgebiet reglementiert werden soll, muss sich die Verwaltung den Interessen des betreffenden Verbandes anpassen, wenn sie nicht dessen Abwandern³⁾ in Kauf nehmen will.

-
- 1) Das Verhältnis zwischen gelernten und angelernten (also auch umgeschulten und eingearbeiteten) Arbeitskräften in der Maschinen- und Metallindustrie hat sich in der Schweiz wie folgt entwickelt (Prozentsatz der Gelernten):

	<u>1939</u>	<u>1955</u>	<u>1965</u>
Metallindustrie	39,3	39,9	36,8
Maschinenindustrie	51,6	45,3	39,8

(Zahlen aus Höpflinger, Die Industriegewerkschaften in der Schweiz, Zürich 1976, S. 85, nach den Eidg. Betriebszählungen.)

- 2) Beispielsweise bei den Firmen Sulzer, BBC, Landis & Gyr und Wild (Heerbrugg). Beim ASM wurden 1979 72 Lehrverträge nach Obligationenrecht ohne öffentlich-rechtliche Kontrolle aufgrund des Berufsbildungsgesetzes registriert, wobei dies weniger waren, als in den Jahren zuvor. In der Firma Wild z.B. werden jährlich durchschnittlich 5 Technisch-Zeichner (innen) ausgebildet.
- 3) Siehe dazu unten 6.

Fall 2

Die Revision und der Erlass von Ausbildungsreglementen im Bereich der Druckerei-Berufe oder: Senefelder contra Gutenberg

Buchdrucker, Offsetdrucker, Tiefdrucker

Mitte der 60er Jahre zeigte sich, dass das eher langsame Buchdruckerverfahren (Hochdruckverfahren) relativ zu andern Buchdruckverfahren (Flachdruckverfahren: Offsetdruck) weniger konkurrenzfähig wurde. Die Buchdruckerbranche sah sich einem wirtschaftlichen Druck ausgesetzt, der sie zu technischen Umstellungen zwang. In dieser Situation gelangte die paritätische Zentralkommission für das Lehrlingswesen im schweizerischen Buchdruckergewerbe (ZK) an das BIGA mit dem Begehren nach dem Erlass eines Ausbildungsreglementes für einen Typo-Offsetdrucker. Die Verbände der Lithographie wurden vom BIGA aufgefordert, zu diesem Projekt Stellung zu nehmen. 1968 fand eine erste Sitzung zum Entwurf der ZK statt, an der zwei Arbeitgeber- und zwei Arbeitnehmervertreter aus dem Buchdruck- und Lithographiegewerbe teilnahmen. Diese verlief sehr stürmisch. Insbesondere der Lithographenbund fürchtete einen Einbruch in den von seinen Mitgliedern bisher repräsentierten Bereich des Arbeitsangebots: "Die fressen ja über den Hag."¹⁾

1969 tauchte innerhalb des Schweizerischen Buchdruckervereins (SBV) (später Schweizerischer Verband Graphischer Unternehmen SVGU) ein Projekt für einen Ausbildungsgang des "Buch- und Offsetdruckers" auf. Ziel war, im Gegensatz zur bisherigen reinen Buchdruckerausbildung im Buchdruckergewerbe zu einer Mehrverfahren-Ausbildung zu kommen. Dabei sollte während drei Jahre einer vierjährigen Ausbildung die traditionelle Buchdrucker-ausbildung vermittelt werden, während im vierten Jahr

-
- 1) Siehe dazu oben 4. Arbeitsanbieter haben ein Interesse an einem eingeschränkten Angebot an Arbeit für ihren besonderen Bereich und versuchen, den Arbeitsmarktausschnitt zu monopolisieren (Monopolisierungsstrategie), siehe dazu Beck/Brater 1978, S. 239. Die Affinität zwischen beiden Arbeitnehmergruppen ist auch nicht besonders ausgeprägt (Lithographen und Typographen). Die zumeist in grösseren Betrieben arbeitenden Lithographen sind im Durchschnitt besser gestellt als die Typographen, welche eher in Klein- und Mittelbetrieben arbeiten und in bezug auf Sozialleistungen und Arbeitszeit schlechter gestellt sind. Siehe dazu "Senefelder" (Schweiz. Lithographenbund), 1979 Nr. 8: Mindestlohn Offsetdrucker im Bereich der Lithographie, Fr. 2218.- (4 Wochen Ferien), Buchdrucker (Typographie) Fr. 2015.- (3 Wochen Ferien). Es handelt sich um in "freien Lohnverhandlungen" erhöhbare Mindestlöhne.

neben anderem die Ausbildung im Offsetdruck dazu kam (Montage, Kopie und Plattenherstellung und der Druck von ein- und mehrfarbigen Arbeiten auf Offsetmaschinen).

Am 22. Juni reichte die paritätische Zentralkommission für das Lehrlingswesen im schweizerischen Buchdruckergewerbe (ZK,¹⁾ das beim BIGA ein Dokument ein, das die Lehr- und Prüfungsordnung (LPO) 1970 (allgemeine Reglementierung der Ausbildung im Druckereigewerbe) und die Ausbildungs- und Prüfungsprogramme für die Setzerberufe (Schriftsetzer, Schriftsetzer-Montierer, Schriftsetzer-Maschinensetzer) und Druckerberufe (Typodruker, Typo-Offsetdrucker) enthielt. Die Begründung für die Eingabe war der Hinweis auf die technische Entwicklung, die Bedürfnisse des Buchdruckergewerbes und die zeitgemässe und bessere Ausbildung für die Lehrlinge und die erhöhte Attraktivität²⁾ der Lehre. Die Eingabe enthielt für die Buchdruckerausbildung Neuerungen, indem innerhalb des Ausbildungsganges für den Typo-Offsetdrucker eine minimale Oeffnung gegenüber dem Offsetdrucker (im 4. Lehrjahr) vorgesehen wurde. Für die Setzerberufe wurde auch innerhalb des Lehrgangs für den Schriftsetzer-Montierer eine gewisse Oeffnung in Richtung Photosatz vorgesehen. Die vorgesehene Lehrdauer war für alle Berufe vier Jahre. Ein Normallehrplan für die verschiedenen Berufe wurde nicht eingereicht, doch wurde festgehalten, dass vermutlich eine Ausdehnung des beruflichen Unterrichts von 1 auf 1½ Tage vonnöten sein werde. Gleichzeitig war dem BIGA vom Buchdruckerverein (SBV) ein Reglementsentwurf zu einem graphischen Drucker eingereicht worden, der dem Typo-Offsetdrucker entsprach und eine wesentliche Oeffnung gegenüber der Offset-Technik vorsah³⁾ und welcher auch die Normallehrpläne mit 1680 Stunden schulischen Unterrichts enthielt. Es gab also eine getrennte Eingabe durch die Zentralkommission und den SBV an das BIGA. Der Buchdruckerbereich ging damals also nicht koordiniert vor.

1) Diese Kommission ist für laufende und konzeptionelle Ausbildungsfragen zuständig. Im Bereich der Ausbildungsreglementierung ist sie jedoch nicht zuständig. Sie wird von SVGU, GDP, GRAPHIA und SGG getragen und finanziert.

2) Vgl. dazu Fall 1, Maschinen- und Apparatebauberufe. Es handelt sich darum, die in einer Situation mit Nachfrageüberschuss nach Arbeit (Lehrlinge eingeschlossen) problematische Rekrutierung zu sichern.

3) Vgl. dazu oben, zum Projekt 1969.

Neben der Initiative aus dem Bereich SVGU/ZK zu einer Neugestaltung der Ausbildungsgänge in den Drucker- und Setzerberufen unternahm auch der Arbeitgeberverband des lithographischen Bereichs (VSD=VSLB) erste Schritte in Richtung einer "Neukonzeption der Berufsbildung in der Druckindustrie". Diese Neukonzeption wurde innerhalb des VSD=VSLB erarbeitet und war um 1970 in Form eines Entwurfs vorhanden.

Der Buchdruckerverein, der seit der ersten Sitzung zum Beruf des Typo-Offsetdruckers mit dem BIGA, dem Typographenbund (GDP), dem Lithographenbund und dem VSD=VSLB in Kontakt geblieben war, hatte sich unterdessen für eine gemeinsame Lösung mit dem VSD=VSLB erwärmen können, so dass er einerseits ein Projekt für den graphischen Drucker verfolgte und dem BIGA eingegeben hatte, andererseits aber für eine Neukonzeption der Berufe der Druckindustrie eintrat, welche die Berufsausbildung in diesem Bereich insgesamt neu regeln wollte. Dieser Arbeitgeberverband nahm also in der Phase um 1970 eine zweideutige Haltung ein.

Am 1. Mai 1970 trafen sich die vier obengenannten Organisationen (VSD, SVGU, STB=GDP, Lithographenbund) und die Schweizerische Graphische Gewerkschaft (SGG), zusammen mit dem BIGA in Bern, um die Neuordnung der Berufsbildung in der schweizerischen Druckindustrie zu beschliessen. Dies nicht zuletzt auf Initiative des BIGA, welches eine Ideenskizze zu einem neuen Konzept vorgelegt hatte. (Solches zwei Monate, bevor die ZK und der SBV die Eingaben für den Typo-Offsetdrucker/graphischen Drucker vornahmen). Die erwähnte Zweigleisigkeit des SBV=SVGU hatte einerseits zur Folge, dass sich das BIGA nicht mehr um den graphischen Drucker kümmerte, dass sich andererseits aber die ZK mit ihrem Entwurf für den Typo-Offsetdrucker plötzlich allein auf weiter Flur befand und sich insbesondere von "ihrem" Arbeitgeberverband verlassen sah. In dieser Situation reagierte sie dadurch, dass sie die LPO (siehe oben), die sie im Juni 1970 dem BIGA eingereicht hatte, auf eigene Initiative erliess (und zwar am 29. April 1971). Zu einem Teil war das juristisch unproblematisch, denn ein Teil der Regelungen berührte die staatliche Zuständigkeit nicht. Zum anderen Teil enthielt die LPO aber die oben genannten Ausbildungsgänge für die Drucker- und Setzerberufe. Der Erlass von solchen Ausbildungsgängen gehört aber in die Kompetenz des Volkswirtschaftsdepartements (bei vorläufigen Reglementen in diejenige des BIGA, vgl. Art. 12 BBG). Etwaige private Regelungen geniessen die staatliche Sanktionierung durch das Fähigkeitszeugnis nicht und haben auch nicht Anspruch auf ein schulisches Angebot in den Berufsschulen. Letzterer Umstand war dafür ausschlaggebend, dass der Versuch der ZK von Anfang an keine grosse Chance hatte. Die kantonalen Schulen weigerten sich, eine nicht durch das BIGA genehmigte Ausbildung anzubieten, was die meisten Betriebe davon abschreckte, Lehrlinge für den Typo-Offsetdruckerberuf einzustellen. Nur in einigen Regionen bildeten Betriebe Typo-Offsetdrucker aus: ZH, AG, BS, SO. Die

Ausbildung wurde so gestaltet, dass im vierten Lehrjahr der Buchdruckerausbildung eine zusätzliche Ausbildung im Flachdruck - die Buchdruckerausbildung war vierjährig - vermittelt wurde. Zu diesem Zweck wurde ein zusätzlicher Lehrvertrag abgeschlossen. Die Prüfung beschränkte sich auf praktische Fähigkeiten und entsprechendes Wissen. Die ZK gab für diese Ausbildung Verbandsausweise ab. Das BIGA hatte übrigens zu diesem Versuch der ZK geschwiegen (und ihm wohl auch keine grossen Chancen gegeben). Damit waren die Anstrengungen für den Erlass eines Ausbildungsganges für Buchdruckerlehrlinge mit einer ¹⁾Öffnung in Richtung Offsetdrucker fürs erste zurückgestellt.

Die von der "Lithographie" initiierte "Neukonzeption" sollte für die nächsten Jahre ausschlaggebend sein. Am 21.10.1971 lud das BIGA die Spitzen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände der Druckindustrie sowie weitere an der Berufsbildung interessierte Kreise zu einer Konferenz über die Tendenzen in der beruflichen Ausbildung, insbesondere in der Druckindustrie, ein. In der Folge verfassten die Arbeitgeberverbände (SBV, VSLB, Verein der Buchbindereibesitzer und Verein Schweizerischer Cartonnage-Fabriken) ein Dokument, in dem sie ihre Einigung auf die Grundzüge der Neukonzeption kundtaten. Das Dokument war insbesondere an die Gewerkschaften gerichtet und lud zu einer Sitzung am 11.12.1971 unter der Leitung des BIGA ein. Neben dem BIGA referierten die Arbeitgeberverbände über inhaltliche und verfahrensmässige Aspekte der Neukonzeption.

Die Notwendigkeit einer Neukonzeption wurde von der Arbeitgeberseite (SBV, VSLB, Verein der Buchbindereibesitzer, Verband Schweiz. Cartonnage-Fabriken) damit begründet, "den Betrieben nach bester Möglichkeit die für die verschiedenen Stufen benötigten Fachkräfte in qualitativ und quantitativ genügender Zahl zur Verfügung zu stellen" ("Die Neukonzeption der Berufsbildung für die grafische Industrie und das grafische Gewerbe", 1.12.71). "Die Diskussion über unser Ausbildungssystem ist vor allem wegen der zunehmenden Knappheit und der sinkenden Qualifikation der Lehrlinge entstanden" (ibid.). "Die Gründe dafür liegen zum einen Teil in dem noch immer andauernden Rückgang

-
- 1) Das staatliche Angebot an schulischer Ausbildung hat also eine nicht zu vernachlässigende Steuerungswirkung. Dies gilt zumindest für einen Bereich mit klein- bis mittelbetrieblicher Struktur, in dem die Betriebe keine eigene schulische Ausbildung vermitteln (wie dies z.B. im Banken- und im industriellen Sektor oft der Fall ist.) Siehe dazu Fall 4 (Büroausbildung). Die Möglichkeit und der Wille, ökonomisch ohne das staatliche Schulungsangebot Ausbildung selbst zu organisieren (Betriebe), ist nur sehr beschränkt. Das Abwanderungspotential der Betriebe ist also eingeschränkt (vgl. unten 6.1.1.).

der 16-jährigen Jünglinge und zum andern Teil in dem immer stärker zu Tage tretenden Andrang zur Mittelschule und später zur Hochschule."

Die Arbeitgeberverbände reagierten also auf eine schwache Nachfrage nach Ausbildungs- und Arbeitsplätzen (vgl. Fall 1, die Strategie des ASM beim Erlass der neuen Ausbildungsgänge). Insbesondere wird im genannten Dokument noch ausgeführt, dass es der Druckindustrie und dem Druckergewerbe darum gehe, Jugendliche mit einem möglichst hohen Mass an Fähigkeiten zu rekrutieren. Als mögliche Strategien bei bestehender Nachfragesituation wird die Lehrzeitverkürzung und eine intensivierte Ausbildung vorgesehen. Aufgrund der schnellen Veränderung technischer Art im Druckereiwesen soll der Berufstätige "befähigt sein, die veränderten Gegebenheiten in kürzester Zeit zu beherrschen, er soll sich den wechselnden Verhältnissen seines Berufes anpassen und allenfalls auch auf eine ähnliche oder gar andersgeartete Tätigkeit umstellen können" (Neukonzeption, S. 2). Es wird eine breite Grundausbildung gefordert, um die Anpassungsfähigkeit der ausgebildeten Arbeitskraft zu fördern. Die Neukonzeption soll sich "auf die gesamte grafische Industrie und das grafische Gewerbe" (ibid.) erstrecken. "Die immer enger werdende Verflechtung der Drucktechniken muss auch in der Ausbildung zu den Berufen berücksichtigt werden"¹⁾ (ibid.). Schon am Anfang der Lehre soll eine verstärkte theoretische Grundschulung einsetzen. "Der Schulunterricht soll in gemeinsamen Klassen erteilt werden, und zwar in je einer Klasse für die Formherstellung, für den Druck und für die Weiterverarbeitung" (S.3). "Im dritten Lehrjahr wird der Schulbesuch auf ein Minimum reduziert. Während dieser Ausbildungsperiode wird vermehrtes Gewicht auf eine praktische Ausbildung gelegt; sie ist sozusagen für die Spezialausbildung im anvisierten Beruf reserviert" (S.4). Es wird im fraglichen Dokument auch schon die Möglichkeit vorgesehen, nach bestandener Lehrabschlussprüfung während eines zusätzlichen Jahres einen weiteren Beruf der eingeschlagenen Richtung zu erlernen (also für Buchdrucker: Tief- und Offsetdrucker usw.). Die Verkürzung der Lehrzeit im Interesse einer attraktiveren Gestaltung der Lehrlingsausbildung zwingt "auch den Lehrbetrieb zu einer Konzentration der Ausbildung. Der Lehrling darf nicht mehr länger, besonders am Anfang seiner Lehrzeit, mit Botengängen oder Hilfsarbeiten beschäftigt werden" (S.²⁾ 5). Auch eine bessere Ausbilder-Ausbildung sei vonnöten.²⁾

-
- 1) Der weitere Verlauf des Prozesses wird zeigen, dass diese Erklärung kaum mehr als rhetorisch war.
 - 2) Zusätzlich sollte die Durchführung der Prüfungen harmonisiert werden. Weiter wurde festgestellt: "Die heutige Jugend ist wohl physisch frühreif, der geistige Reifeprozess hat aber mit dieser Entwicklung nicht Schritt gehalten. Dieser Erscheinung gilt es Rechnung zu tragen, indem in vermehrtem Masse Charakter und Persönlichkeitsbildung vermittelt werden." (S. 6). Siehe dazu oben 4., betriebliche (Fort. s.S. 75)

Vor dieser Sitzung waren von den Arbeitgeberverbänden Arbeitsgruppen für die zu revidierenden Berufe gebildet worden, deren eine sich mit dem Buchdrucker-, Offsetdrucker- und Tiefdruckerberuf befasste.¹⁾ Diese Ausschüsse legten Entwürfe für die Revision der Ausbildungsgänge vor.

Nach der genannten Sitzung wurden paritätische Ausschüsse gebildet. Für uns interessant ist der Ausschuss 6.²⁾ Dieser Ausschuss erarbeitete unter Leitung eines VSLB-Mitglieds Entwürfe zum Buchdruckerreglement und zu denjenigen des Offsetdrucker- und des Tiefdruckerberufes.

Die Arbeiten waren im Sommer 1973 abgeschlossen, nachdem vor allem der Schulanteil ein Auseinandersetzungspunkt gewesen war. Fachlehrer setzten sich für 1½ Tage ein, während die Arbeitgeber einen Tag forderten. Aufgrund des umfangreichen Programms konnten sich die Fachlehrer durchsetzen. Die Neuerungen der "Neukonzeption" waren einerseits die kürzere Ausbildungszeit und die breitere Basis der Grundausbildung in den drei Berufen. Dazu kam die Möglichkeit, die in allen drei Entwürfen vorgesehen wurde, mit einer 1-jährigen Zusatzlehre in die jeweiligen andern beiden Berufe überzuwechseln (vgl. oben die Absichtserklärung von 1971 vor der Neukonzeption). Dieses Modell unterscheidet sich vom ASM-Modell (vgl. Fall 1):

ASM-Modell

(differenzierte Lehre)

Fachrichtungen

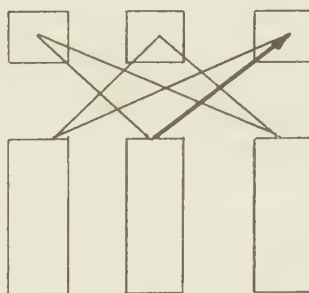


2-jährige



4-jährige
Lehre

Druckerberufe



TD

BD

OD

Zusatz-
lehre

Forts. S. 74, 2): Interessen. An der genannten Sitzung waren das BIGA, der SBV, der VSLB, der Verein der Buchbindereibesitzer, der Verein Schweizerischer Cartonnage-Fabriken, der Typographenbund (GDP), der Lithographenbund, der Schw. Buchbinder- und Cartonnager-Verband, die SGG, der Faktorenverband, die ZK und die Schw. Vereinigung der Fachlehrer im graphischen Gewerbe vertreten.

- 1) Beteiligt an diesem Ausschuss waren Vertreter des SBV und des VSLB.
- 2) Er umfasste 11 Mitglieder (3 VSLB, 2 SBV, 2 GDP, 3 Lithographenbund (SLB), 1 SGG), zusätzlich beteiligten sich Vertreter des BIGA und des Instituts für Wirtschaftspädagogik HSG (Lehrplangestaltung).

Der Unterschied liegt insbesondere darin, dass zwar in beiden Modellen die Grundausbildung breit sein soll, dass aber im "Modell Druckerberufe" die Ausbildung nicht systematisch auf "Fachrichtungen" hinausläuft, sondern die Zusatzlehre eher den Charakter einer Umschulung hat. Der Hauptteil der Ausbildung ist auf den Inhalt des Berufes der dreijährigen Lehre für Buch-, Tief- und Offsetdrucker ausgerichtet. Dadurch unterscheidet sich die "Neukonzeption" insbesondere auch vom vorgängigen Entwurf zur Lehre des graphischen Druckers (Typodrucker) des SBV und der ZK. Dieser sah schon in einem relativ frühen Stadium der Lehre das Erlernen von mehreren Drucktechniken vor. Trotz der technischen Umstellung innerhalb des Buchdruckergewerbes in Richtung Flachdruck/Offsetdruck haben sich die Repräsentanten dieses Sektors in diesem Abschnitt des Entscheidungsprozesses vorläufig mit dieser gegenüber ihren ursprünglichen Absichten weniger klaren Oeffnung gegenüber dem Offsetdruck offensichtlich zufrieden gegeben. Das Ziel, dass "die immer enger werdende Verflechtung der Drucktechniken... auch in der Ausbildung berücksichtigt werden muss" ("Neukonzeption", 1.12.71) wurde nur zaghaft angegangen.

1973 wurden die Entwürfe redaktionell in paritätischen Kommissionen bereinigt. Nicht ganz bereinigt waren die Divergenzen, insbesondere zwischen den Arbeitnehmerverbänden von Typo- und Lithographie. Der Lithographenbund verlangte in einem Brief vom Typographenbund, "dass nach Inkrafttreten der neukonzipierten Druckerausbildung jede andere Ausbildungsart, namentlich von Offsetdruckern, aufhört" (Brief vom 10.10.1973). "Denn trotzdem den Druckern unseres Verbandes, die bisher in vierjähriger Lehrzeit "nur" ein Druckverfahren erlernen konnten, auf dem künftigen Arbeitsmarkt eine Konkurrenz von polyvalent ausgebildeten Druckern erstehen wird, hat sich unser Verband positiv zu dieser neuen Ausbildungsform gestellt" (ibid. Hervorhebung des Verfassers). Weiter wurde im genannten Brief folgendes ausgeführt: "Im Offsetdruck herrscht heute neben der reglementierten Ausbildung und Umschulung eine Vielzahl von Ausbildungsformen, die wir nicht länger dulden können. Wir haben keineswegs die Absicht, die Inkraftsetzung der neukonzipierten Druckerausbildung zu verzögern, doch verlangen wir vor der Unterzeichnung der dem BIGA einzureichenden Entwürfe eine eindeutige Erklärung des SBV wie des STB in der Frage der Beendigung der 'wilden' Ausbildung von Offsetdruckern". Es wird hier unmissverständlich die Drohung geäußert, der Eingabe an das BIGA nur unter den genannten Bedingungen zuzustimmen. Gemeint war damit das unter der Rubrik Weiterausbildung von gelernten Arbeitern in der LPO des Buchdrucks vorgesehene, oben kurz genannte "einjährige Ausbildungs- und Prüfungsprogramm für Typo-Offsetdrucker" der ZK, das innerhalb der lokalen Lehr- und Prüfungskommissionen oder einer Fachschule vermittelt wurde. Die bestandene Prüfung ermöglichte das Erlangen eines von der Zentralkommission herausgegebenen Ausweises.¹⁾ Für die Zentralkommission war die ein-

1) Verbandliche Ausweise können für das staatliche Fähigkeitszeugnis also in bestimmten Bereichen durchaus ein Äquivalent darstellen.

jährige Zusatzlehre keine eigentliche Neuerung: "Die Neukonzeption weist für die Druckerberufe gegenüber der gegenwärtigen Ausbildungsregelung keine wesentlichen Neuerungen auf. Folglich wäre ihre Inkraftsetzung eine erwünschte Legalisierung eines bestehenden und befriedigenden Zustandes." (Brief der ZK vom 14.11.1973 an den Schweiz. Faktorenverband bezüglich des obengenannten Briefs des Lithographenbundes an den Typographenbund). Die Verbände des Buchdrucks bezogen in der Folge die Position, sich nicht durch eine Neukonzeption in ihren "Möglichkeiten der Ausbildung stark einschränken zu lassen" (Brief, Typographenbund vom 12.12.1973 an die ZK). Der SBV verlangte eine Klarstellung der vom SLB gestellten Bedingungen, "weil sonst die Gefahr bestünde, dass nach einer Zustimmung des Buchdrucks zur Inkraftsetzung der Neukonzeption von seiten des SLB stets auf diese Bedingungen verwiesen werden und dadurch ständig Schwierigkeiten entstehen könnten " (Brief des SBV vom 19.11.1973 an die Zentralkommission).

Die Folge war, dass zwischen dem SBV, dem VSLB, dem STB, dem SLB und der SGG eine "Uebereinkunft betreffend Umschulung von Buchdruckern zu Offsetdruckern" getroffen wurde.¹⁾ Darin erklärten sich die Parteien grundsätzlich mit den Entwürfen zu neukonzipierten Ausbildungs- und Prüfungsreglementen für die Druckerberufe (3-jährige Lehrzeit) einverstanden. "Der SBV, der STB und die SGG bzw. die Zentralkommission für das Lehr-
lingswesen im schweizerischen Buchdruckgewerbe verzichtet
auf die Umschulung von Buchdruckern zu Offsetdruckern, auf
deren Prüfung und auf die Abgabe von Verbandsausweisen an
Offsetdrucker für Arbeiten an Offsetmaschinen, die das Min-
destformat von 50 x 70 cm oder ein grösseres Format aufweisen."

Das Tarifamt für die Lithographie wurde für die Umschulung von Buchdruckern zu Offsetdruckern, für deren Prüfung sowie für die Abgabe von Verbandsausweisen an Offsetdrucker für Arbeiten an Offsetmaschinen, die das Mindestformat von 50 x 70 cm oder ein grösseres Format aufweisen, zuständig erklärt. Betriebe (des SBV und VSLB), die Umschulungen der obigen Art vornahmen, hatten nach der Uebereinkunft dem Tarifamt Meldung zu erstatten. Als Quelle der Normen für die Prüfung wurde das Ausbildungsreglement für Offsetdrucker erklärt. Das Tarifamt wurde auch für die Abgabe des Verbandsausweises zuständig erklärt.²⁾

1) Diese Uebereinkunft ersetzte das sogenannte Interlakener Abkommen, das den Flachdruck den Verbänden der Lithographie, den Hochdruck dem Buchdruckerverein und den Tiefdruck beiden Bereichen zugeteilt hatte.

2) Interessant ist auch der letzte Teil der Vereinbarung: er schliesst closed shop-Forderungen aus: "Betriebe, welche (Forts. s.S. 78)

Die Eingabe ans BIGA konnte nach dieser Abmachung stattfinden. Am 21.6. wurde eine Informationstagung für die deutsche Schweiz abgehalten. Am 17.7.1974 wurden die drei Reglemente in die Vernehmlassung gegeben. Das Bundesamt lud später (11.10.1974) Vertreter der kantonalen Berufsbildungsämter, der Prüfungskommissionen, der Berufszeitungen, Schulen und andere interessierte Kreise der Westschweiz zu einem Informationstag nach Lausanne ein. An dieser wurde die "Neukonzeption" dargestellt und auch Probleme der schulischen Ausbildung im neuen System besprochen.

Die Vernehmlassung

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den drei Reglements-entwürfen haben sich vor allem die kantonalen Berufsbildungs-ämter, dann eine Berufsschule und zwei Verbände von schuli-schen Lehrkräften zu Wort gemeldet.

Die Stellungnahmen waren überwiegend positiv, doch wurde die dreijährige Lehrzeit mehrmals kritisiert. Einerseits weil man befürchtete, dass nur noch sehr befähigte Lehrlinge dem Pro-gramm gewachsen seien und dass es in Zeiten eines tiefen Lehr-lingsangebots schwierig sei, solche zu finden. Andererseits weil man die Vermutung aussprach, dass bei dreijähriger Lehr-zeit einige Betriebe (insbesondere kleinere) weniger das In-teresse hätten, Lehrlinge auszubilden (etwa weil die prakti-sche Ausbildung und Arbeit zu wenig Raum einnehme, vgl. die kleinbetriebliche Rentabilitätsüberlegungen: oben 4., "Interessen der Betriebe"). Die kleineren Betriebe seien auch nicht mehr in der Lage, das ganze praktische Ausbildungsprogramm zu vermitteln, sie wären gezwungen, Lehrlinge mit anderen Betrieben aus-zutauschen oder die Ausbildung ganz einzustellen. Das kantona-le Berufsbildungsamt Genf vermutete, dass ca. 80% der Betriebe nicht über genügend technische Installationen verfügen würden, um der Neuregelung gemäss ausbilden zu können. Eine Stellung-nahme in der Vernehmlassung stellte die Neuregelung radikal in Frage: "Hingegen sind wir enttäuscht, dass sich die massgeben-den Verbände nicht dazu durchgerungen haben, ein auf dem Grund-beruf 'Drucker' aufbauendes Konzept zu schaffen.

Forts. S. 77, 2): nur dem SBV angehören, können nicht verpflich-tet werden, für Arbeit an Offsetmaschinen, die das Mindest-format von 50 x 70 cm oder ein grösseres Format aufweisen, aus-schliesslich SLB-Mitglieder zu beschäftigen. STB-Mitglieder, welche in Betrieben arbeiten, die nur dem VSLB angehören, können nicht gezwungen werden, dem SLB beizutreten. SLB-Mit-glieder, welche in Betrieben arbeiten, die nur dem SBV ange-hören, können nicht gezwungen werden, dem STB beizutreten. Sie gelten im Sinne des Gesamtarbeitsvertrages für gelern-te Arbeitnehmer im schweizerischen Buchdruckgewerbe als ver-tragstreu, ohne dass sie den Vertragstreue-Beitrag zu ent-richten haben."

Bei vielen Berufen gehen die Bestrebungen in der Richtung, dass stark aufgesplitterte Berufszweige in Grundberufe zusammengefasst und einander angeglichen werden. Hier jedoch will man eine klare, scharfe Trennung der Berufe aufrechterhalten, wahrscheinlich um damit die leichte Abwanderung in eine andere, zeitlich oder örtlich günstiger gelegene Sparte zu verhindern. ... Wir sind der Auffassung, dass dieses Konzept besonders in der heutigen Situation der Druckindustrie falsch und verhängnisvoll ist. Gerade hier müssen wir künftig ein Maximum an Mobilität fordern, damit bei der rasch wechselnden Lage von Technik, Auftragslage und vorhandener Kapazität an Druckmaschinen die Facharbeiter universell eingesetzt werden können" (Arbeits- und Berufsbildungsamt Thurgau). Hier wurde die These ausgesprochen, dass die Neukonzeption gerade das Gegenteil dessen bewirke, was sie sich eigentlich vorgenommen hatte, nämlich die Mobilität innerhalb der Druckindustrie und des Druckgewerbes zu verstärken: "Es liegt ... der Verdacht nahe, dass die Zusatzlehre eher eine Barriere gegen den Branchenwechsel, als eine echte Weiterbildung darstellt". (ibid.) Der spätere Verlauf des Entscheidungsprozesses wird zeigen, dass diese Interpretation richtig gewesen war. Die Strategie des SLB war es auch gewesen, wie dies die oben zitierte Passage aus dem Brief an den Typographenbund nahelegt, die Mobilität der "Buchdrucker" in den Offsetbereich hinein nur dosiert zuzulassen. Die offizielle Zielsetzung des SLB war dabei, keine minderwertige Ausbildung zu Offsetdruckern zuzulassen. Diese auf qualitative Aspekte ausgerichtete Strategie hatte sicher einen Anteil an den Anstrengungen des SLB, doch ging es insbesondere um quantitative Aspekte. Der Arbeitsmarkt der Offsetdrucker war in diesem Moment "überschwemmt".¹⁾ In dieser Situation hat die Umschulung von "offsetfremden" Druckern den SLB zu einer defensiven Reaktion veranlasst. Die Neukonzeption war nicht zuletzt ein Mittel der Lithographiebranche (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände), das unkontrollierte Uebergreifen des Buchdrucks in den Bereich des Flachdrucks zu verhindern.

1) Vgl. dazu Statistisches Jahrbuch 1976, S. 364: Rückgang des Beschäftigungsniveaus (in Arbeitszeit gemessen) im graphischen Gewerbe von (1966³ = 100) 101,7 (1970) auf 99,9 (1973) auf 99,5 (1974) auf 91,4 (1975) auf 88,0 (1. Quartal 1976); S. 367: Stellensuchende: (1970):2, (1972):2, (1973):2, (1974):21, (1975):451; Ganzarbeitslose: (1970):0, (1971):2, (1972):1, (1973):1, (1974):20, (1975):427; Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter (für Berufe des graphischen Gewerbes): Stellensuchende: (1974):285, (1975):2957. Offene Stellen: (1974):168, (1975):677. Besetzte Stellen: (1974):53, (1975):441. N.B. die Zahlen sind nicht nach den verschiedenen Druckerberufen aufgeschlüsselt, nach Aussagen eines Vertreters des Lithographenbundes waren im Zeitpunkt der "Umschulungsvereinbarung" ca. 100 Offsetdrucker arbeitslos.

Dabei verfolgte der Arbeitgeberverband (VSLB) möglicherweise die Strategie, indirekt über die Anpassung in der Berufsbildung (Grundausbildung und Umschulung) die Anpassung der Betriebe des Buchdrucks an die für diese neue Technik zu verlangsamten, um seine Marktvorteile zu wahren. Zumindest ist eine gewissermassen instinktive Abwehrreaktion zu verzeichnen, die wohl auch von der Arbeitnehmerseite der Lithographie unterstützt wurde. Diese Strategie wirkte weniger direkt als diejenige des Arbeitnehmerverbandes (SLB), das Angebot an Arbeitskräften in seinem Bereich (Flachdruck) möglichst niedrig zu halten.

Die neue Lösung muss überraschen, nachdem sowohl durch die Verbände (ZK, SBV, STB) als auch durch das BIGA in den Diskussionen um den graphischen Drucker schon Ende der 60er Jahre festgestellt worden war, dass die technische Entwicklung insgesamt vom Buchdruck (Hochdruck) weggehe. Die Konsequenz aus der radikalen technischen Veränderung¹⁾ in den Betrieben wäre eine radikale Veränderung auch in der Grundausbildung gewesen.

Diese wurde mit der Zustimmung des SBV zu einer nur formellen Neukonzeption nicht vorgenommen und die Feststellung drängt sich auf, dass die Interessen des Buchdrucks, die ja schon Ende der Sechzigerjahre formuliert und durch die Projekte zum graphischen Drucker repräsentiert waren, in der Phase der Neukonzeption durch die Verbände des Buchdrucks (insbesondere Arbeitgeberverbände) schlecht vertreten wurden. Die Strategie der Lithographie war erfolgreicher.

Der Verdacht, "dass die Zusatzlehre (im System der Neukonzeption) eher eine Barriere gegen den Branchenwechsel als eine echte Weiterbildung darstellt" (zitierte Eingabe Thurgau), ist begründet.

Im Anschluss an die Vernehmlassung fand eine sehr ausführliche Bereinigungssitzung statt, anfangs nach Berufen getrennt. Dabei war vor allem der Anteil an Allgemeinbildung heftig umstritten: Die Fachlehrer verlangten dasselbe Programm wie für einen vierjährigen Beruf, die Arbeitgeberverbände wehrten sich dagegen. Die Fachlehrer konnten sich am Ende durchsetzen, so dass in den Druckerberufen mehr Allgemeinbildung vermittelt wird als in andern 3-jährigen Berufen. Am 18. Februar 1975 wurden die vorläufigen Reglemente für den Buchdrucker, den Offsetdrucker und den Tiefdruckerberuf durch das BIGA erlassen. Neben den oben beschriebenen Veränderungen war es eine Neuerung der erlassenen Reglemente, dass Lehrmeister oder Ausbilder periodische Ausbildungen absolvieren müssen. Weiter wurde ein Modell-Lehrgang für die betriebliche Ausbildung vorgeschrieben.

1) Siehe dazu die innerhalb der "Bedarfsanalyse der graphischen Branche" (Schlussbericht Juni 1980, Betriebswissenschaftliches Institut der ETH) gemachte Sondererhebung 1979. Siehe insbesondere die Angaben zu den Investitionsschwerpunkten (Offsetdruck) und zur Verwendung des Buchdrucks.

Buchdrucker-Offsetdrucker (Erlass 1979)

Anlässlich von Expertenkursen im Buchdruckergewerbe stellte man innerhalb der Zentralkommission fest, dass in der Praxis viele der Druckarbeiten, welche nach dem vorliegenden Buchdruckreglement von 1975 durch die Buchdrucktechnik repräsentiert waren, auch in sogenannten Buchdruck-Betrieben mit der Offset-Technik erledigt wurden. Das Problem wurde in der Folge in der Zentralkommission diskutiert. Diese setzte (nach Aufforderung durch den SBV) am 7.3.1978 eine Arbeitsgruppe, zusammengesetzt aus Vertretern der ZK, des SBV, des STB, der Graphia und einem Fachlehrer ein, um eine für die Buchdruckbetriebe adäquate Ausbildung zu konzipieren. An der ersten Sitzung dieser Arbeitsgruppe wurde die Ueberzeugung geäußert, "dass vor allem für unsere Mittel- und Kleinbetriebe eine Berufslehre für einen Offset-Buchdrucker erforderlich ist. Die Mitglieder der Gruppe erachten es im gegenwärtigen Zeitpunkt der technischen Entwicklung auf alle Fälle nur als sinnvoll, ein mittelfristig überblickbares Berufsbild auszuarbeiten. Erst in ... einigen Jahren wird ... wieder eine gewisse Stabilisation in der Struktur unserer Maschinensäle eintreten" (Kurzprotokoll der Sitzung, 9.3.1978, Zentralkommission). "Unsere Druckereien, vor allem die Mittel- und Kleinbetriebe, benötigen einen Offset-Buchdrucker, der zusätzlich grundlegende Fertigkeiten in Repro, Montage und Kopie aufweist." (ibid.) "Das Schwergewicht in der Ausbildung der Druckverfahren soll auf dem Offsetdruck liegen, für die Vermittlung der Lehrziele im Buchdruck sollte das erste Lehrjahr genügen." (ibid.) Damit war die Grundstruktur für den zukünftigen Buchdrucker-Offsetdrucker festgelegt. Man fühlt sich dabei aber gleichzeitig an den SBV-Entwurf von Juni 1970 erinnert, der für die Ausbildung des "graphischen Druckers" eine "Doppelausbildung" in Buch-(Hoch)- und Offset (Flach)druck vorsah, der aber in den folgenden Jahren der Vergessenheit anheimfiel. Vom ersten bis dritten Juni fand eine zweite Sitzung statt, an der ein Reglementsentwurf erarbeitet wurde, der nachher an Verbände und Lehrlings- und Prüfungskommissionen in Vernehmlassung ging. Am 4. August 1978 wurde die gruppeninterne Vernehmlassung in einer Bereinigungssitzung ausgewertet und ein Reglementsentwurf über die Ausbildung und die Lehrabschlussprüfung mit Normallehrplan für den beruflichen Unterricht erstellt. Dieser Entwurf wurde in den wesentlichen Teilen kaum mehr entscheidend abgeändert. (Man hatte sich im übrigen an das bestehende Offsetdrucker-Reglement von 1975 angelehnt). Am 15.11.78 unterbreiteten dann die Verbände SVGU (früher SBV - die Namensänderung in diesem Moment ist sehr sprechend) der STB, die SGG und die GRAPHIA dem BIGA den Reglementsentwurf, nachdem mit Lehrlingen (Offsetdruck) und Buchdruckern, die im Offsetdruck gearbeitet hatten, Versuchsprüfungen mit Erfolg durchgeführt worden waren. Die vier Berufsverbände äusserten die Ueberzeugung, "dass mit einer dreijährigen Buchdruckerausbildung weder dem Betrieb und noch weniger dem Lehrling gedient" sei (Brief vom 15.11. ans BIGA)¹⁾.

1) Siehe S. 82.

Im Bereich der ZK wurden im Herbst 1978 und im Frühjahr 1979 Informationen über die Entwicklung der Ausbildung im Buchdruckerberuf gesammelt.¹⁾

Auf den 20. Februar 1979 lud das BIGA die Verbände des Buchdrucks (SVGU, STB, SGG, GRAPHIA) und der Lithographiebranche (VSLB, SLB) zu einer Aussprache über den "neuen" Beruf ein. Diese verlief "stürmisch" (Aussage des Vertreters des BIGA). Die Verbände der Lithographie versuchten dabei zu verhindern, dass eine "Doppelausbildung" eingeführt wird.²⁾ "An dieser Sitzung konnte kein gemeinsamer Standpunkt gefunden werden" (internes Rundschreiben der ZK vom 28.2.1979). Der alte Konflikt, der 1975 durch eine für den Buchdruck nachteilige Scheinlösung eingeschläfert worden war, brach wieder auf. Die Verbände des Buchdrucks standen unter Handlungsdruck, denn die Rekrutierung³⁾ wurde immer schwieriger. An einer internen Sitzung des "Buchdrucks" wurde beschlossen, am Konzept festzuhalten. "Dies schliesst ... absolut nicht aus, dass in seriöser

(Anm. 1 von S. 81)

- 1) "In den vergangenen Jahren hat sich das Schwergewicht der Druckverfahren vom althergebrachten Buchdruck zum modernen Offsetdruck hin verschoben. Es gibt heute kaum mehr eine Druckerei, die sich nicht - wenn auch noch nicht ausschliesslich - dem jüngeren Offsetverfahren zugewandt hat. Die Umstrukturierung der Betriebe schreitet zudem unaufhaltsam voran, so dass es heute nicht mehr verantwortet werden kann, reine Buchdrucker auszubilden. Wohl steht nach den heute gültigen Ausbildungsbestimmungen dem ausgelernten Buchdrucker eine Zusatzausbildung im Offsetverfahren offen, doch sind bei diesem Ausbildungsweg die Gewichte - drei Jahre Buchdruck, ein Jahr Offsetdruck - falsch verteilt" (ibid.).
- 1) Kantonale Prüfungskommissionen zeigten die Entwicklungen der Lehrverhältnisse im Buchdruck in ihrem Kanton auf: Zürich stellte zwischen 1970 und der voraussichtlichen Zahl für Prüflinge 1982 einen Rückgang von 49 auf 3 fest, Thurgau von 1974: 9 auf 1978: 1, Bern von 1970: 50 auf 1979: 3. Fast gleichlautend wurde von diesen Kommissionen festgestellt, "dass mit dem heutigen Ausbildungsreglement für Buchdruckerlehrlinge keine Lehrlinge mehr eingestellt werden können" und dürfen (BE, SG, Appenzell, TG, ZH, SVGU/ Sektion Genf).
- 2) Offiziell wehrte man sich gegen die Ausbildung im Buchdruck innerhalb des neuen Berufes, indem gesagt wurde, dass auch reine Offsetdrucker ausgebildet werden könnten. Doch wird man den Eindruck nicht los, dass hinter dem Sack (Buchdruck) eigentlich der Esel (Offsetdruck) gemeint war (Vgl. die Strategie der Lithographie, oben).
- 3) Siehe dazu oben 4., Interessen der Betriebe.

längerfristiger Arbeit ein Gesamtkonzept für die druckenden Berufe gefunden werden kann und die Fachleute des Buchdrucks absolut bereit sind, mit denjenigen der Lithographie zusammenzuarbeiten " (Kurzprotokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Typo-Offsetdrucker-Reglementsentwurf des "Buchdrucks" vom 8.3.1979).

Am 23.3.1979 fand eine zweite gemeinsame Sitzung der Verbände der Lithographiebranche und des Buchdrucks unter der Leitung des BIGA statt. Vor dieser Sitzung hatte der SVGU dem BIGA noch einmal mitgeteilt, dass dieser Verband keine Veranlassung habe, von der Eingabe ans BIGA vom 15. Nov. 1978, die von den vier Berufsverbänden des Buchdruckergewerbes vorgenommen worden sei, abzuweichen (Brief SVGU an BIGA, 19.3.1979). Es wurde noch einmal wiederholt, dass es sich bei der Mehrheit der "Buchdruckereien" um mittlere bis kleinere Betriebe handle, die nicht einseitig spezialisiertes, sondern vielseitig einsetzbares Berufspersonal benötigen.¹⁾

An der genannten Sitzung vom 23.3. machte sich das BIGA die Position der Verbände des Buchdrucks zu eigen und setzte den Verbänden der Lithographie die Situation bezüglich der betrieblichen Struktur des Buchdrucks und der Berufsstruktur der Branche auseinander. Da diese Verbände nicht einlenkten, wurden sie - und dies ist eine Ausnahmesituation in den Entscheidungsprozessen um Ausbildungsreglemente - vom weiteren Entscheidungsprozess ausgeklammert. Die Änderungen, die in der Folge noch am Entwurf für den neuen Beruf vorgenommen wurden, waren nicht mehr wesentlich. In der praktischen Ausbildung wurden kaum mehr Veränderungen vorgenommen.

-
- 1) In rund 70% der Druckereien werde das Offsetverfahren angewandt, aber gleichzeitig sei auch in 70% der Druckereien der Buchdruck noch anzutreffen. D.h. 30% waren reine Offsetdruckereien, 30% reine Buchdruckereien, 40% gemischte Druckereien. "In 1190 erfassten Druckereien waren im Jahre 1977 insgesamt 2434 gelernte Buchdrucker beschäftigt, von welchen 1097 im Offsetdruck tätig waren. In unseren Gemischtbetrieben müssen viele Drucker beide Verfahren beherrschen... Die Lehrlingszahlen im Buchdruck sind aus verständlichen Gründen in bedenklicher Weise gesunken, so dass im Druckerberuf ein verhängnisvoller Personalmangel zu befürchten ist... Es sind nicht nur die Arbeitgeber, die nach dem polyvalenten Drucker rufen; auch die Arbeitnehmer sehen in diesem Berufsbild eine verbesserte Möglichkeit der Arbeitsplatzsicherung... Wir sind überzeugt, dass mit dem Typo-Offsetdrucker eine ganze Reihe neuer Lehrstellen geschaffen werden könnte" (ibid.). Dieser Brief war vom Präsidenten - übrigens einem Ständerat - und vom Zentralsekretär unterzeichnet.

Unterdessen entwickelten die Verbände der Lithographie (aus der Sicht des BIGA) "unheimliche Aktivitäten". Die Presse wurde eingeschaltet, "sogar das Fernsehen". Insbesondere ist ein Artikel im "Senefelder", ¹⁾ dem Organ des Lithographenbunds vom 12. April 1979 zu nennen.

-
- 1) Dort hiess es unter der Ueberschrift: "Neuer Druckerberuf: LOHNDRU(E)CKER" u.a.: "Nachdem verschiedene Angriffe der Unternehmer auf den Besitzstand bei den Arbeitsbedingungen der graphischen Arbeitnehmer im Verlauf der letzten Vertragsverhandlungen gescheitert sind, hat nun der ... SVGU ... erneut einen Vorstoss in dieser Richtung lanciert." Es wurde ausgeführt, dass die drei Berufe der Neukonzeption eine gute Grundlage in der graphischen Ausbildung darstellen, dass sie auch auf einen Wechsel des Druckverfahrens recht gut vorbereiten würden. Insbesondere wurde bemerkt, dass es möglich wäre, mit geringfügigen Aenderungen, auch 'im Buchdruck' Offsetdrucker auszubilden. Hinter dem Vorstoss des Buchdrucks (SVGU) verstecke sich eine neue Version des Abbauprogramms der Unternehmer. Ein in einer dreijährigen Lehre ausgebildeter Offsetdrucker hat nach der Berufsordnung (der Lithographie) einen Mindestlohn von monatlich Fr. 2'218.- und vier Wochen Ferien. Den sogenannten Typo-Offsetdrucker könnte man dagegen nach vier Jahren Lehrzeit mit einem Lohn von Fr. 2'015.- und drei Wochen Ferien abspeisen. Im zusätzlichen Lehrjahr zusammen mit dem ersten Berufsjahr lässt sich auf diese Weise ein Betrag von etwa Fr. 22'000.- 'einsparen'. ... Diese Neuordnung der Arbeitgeberpolitik im SVGU ist selbstverständlich nur ein Anfang. Wenn es nämlich gelingt, den Mindestlohn möglichst tiefzuhalten, werden sich allmählich auch die Durchschnittslöhne absenken". (Weiter wurde dem Unverständnis gegenüber dem Typographenbund Ausdruck gegeben.) Diese Interpretation mag eine gewisse Plausibilität für sich beanspruchen: eine längere Lehrzeit verschafft in der Tendenz dem Arbeitgeber mehr Verdienstmöglichkeiten. Die kleinbetriebliche Struktur im Buchdruck lässt auch vermuten, dass sich das Rentabilitätskalkül auf die Zeitspanne der Lehre beziehen muss (vgl. oben 4., Interessen Arbeitgeberverbände). Von seiten des SLB wird weiter auch vermutet, nach dem Abebben der Hochkonjunktur hätten die Arbeitgeber des "Buchdrucks" eine attraktive dreijährige Ausbildung für die Rekrutierung von genügend Lehrlingen nicht mehr nötig gehabt. Diese Interpretation ist sehr wahrscheinlich falsch: vgl. dazu oben wiedergegebene Deklaration des "Buchdrucks" und die Bedarfsanalyse der graphischen Branche", Betriebswissenschaftliches Institut ETH, 1980, verv., S. 15. Dort wird ein jährliches Manko von 380 Lehrlingen pro Jahr für die ganze Branche festgestellt. Der Grund für eine vierjährige Ausbildung scheint sowohl für Arbeitgeber- als auch für Arbeitnehmerkreise des Buchdrucks das Bedürfnis nach einem polyvalenten
- (Fort. s.S. 85)

Die Arbeitgeberverbände der Lithographie hatten möglicherweise keine allzu klaren Interessen. Einerseits konnte ihnen ein grösseres Arbeitsangebot recht sein,¹⁾ andererseits sahen sie neben sich einen Sektor auf eine ähnliche Technik und Marktstruktur umsteigen, was ihnen insbesondere wegen des ähnlichen Marktes (quantitative und preisliche Konkurrenz) nicht ganz recht sein konnte. Ob ihr Widerstand gegen einen für die meisten "Buchdruckbetriebe" adäquaten Beruf das Ziel hatte, den Weg zur billigeren Offsettechnik für "den Buchdruck" über Hindernisse in der Berufsbildung zu hemmen, oder ob es sich um eine eher instinktive Reaktion gegen den neuen Konkurrenten handelte, ist schwer zu entscheiden. Klarer dagegen ist die Tatsache, dass die Interessen der Arbeitgeber nicht so eindeutig vertreten wurden wie die der Arbeitnehmer der Lithographie, die eine Beeinflussung des zukünftigen Lohnniveaus in der Lithographie durch die "Neuankömmlinge" befürchteten.

Das BIGA entschied sich in dieser Situation für die Interessen der Organisationen des Buchdrucks. Es ging dieser Verwaltungsstelle nicht zuletzt um die Erhaltung von Betrieben durch die Schaffung und Sicherung von Rekrutierungsmöglichkeiten und Lehrstellen (vgl. oben, 4., Interessen BIGA), insbesondere in eher peripheren Gebieten. Eine andere Lösung hätte die eher grossbetriebliche Struktur der Lithographie in den Zentren gefördert. Am 26.4.1979 lud das BIGA die kantonalen Berufsbildungsämter, die interessierten Berufs- und Fachverbände und die Berufsschulen, die Buchdrucker ausbilden, zu einer Orientierung über den Beruf des Typo-Offsetdruckers ein. Dieser Einladung war ein Exposé der Buchdruckerverbände beigelegt. Darin wurde insbesondere noch einmal wiederholt, dass der Offsetdrucker ein einziges Druckverfahren lerne. Das genüge

Fort. S. 84, 1): Beruf gewesen zu sein. Die Arbeitnehmer hatten auch Interesse - als Strategie der "Verhinderung von Käufermonopolisierung" - nicht nur durch Umschulung, sondern auch auf der Ebene der Grundausbildung, das Wechseln in die "Lithographie" möglich zu machen (vgl. dazu Beck/Brater, 1978, S. 236ff.). Die Arbeitnehmerverbände wollten z.T. auch einen Beruf, der im gewerblichen Bereich der Druckproduktion Arbeitsplätze zu sichern versprach.

- 1) Der Abnehmer von Arbeitskraft "wird dafür zu sorgen suchen, dass das Spezialwissen des Anbieters durch gleichartige Angebote ersetzt werden kann, indem mehrere Anbieter sich inhaltlich weitgehend überlappende Berufe ausüben, so dass er unter ihnen auswählen kann. ... Dies gelingt zweifellos dann am ehesten, wenn Berufe so geschnitten sind, dass sie von möglichst vielen Personen ergriffen und ausgeübt werden können" (op.cit. S.221ff., "Substitutionsstrategie").

für den Einsatz in reinen Offsetdruckereien. In den Gemischtbetrieben sei ein polyvalent ausgebildeter Drucker nötig.¹⁾

Am 11. Juni 1979 wurde dann die Vernehmlassung zum Reglement durchgeführt. In dieser Vernehmlassung gingen 38 Stellungnahmen ein, davon waren 28 (74%) zustimmend und 7 (18%) ablehnend. 3 enthielten sich (8%). Die kantonalen Berufsbildungsämter kritisierten insbesondere den Umstand, dass es offensichtlich nicht gelungen sei, eine Gesamtlösung für die Druckerberufe zwischen den verschiedenen Verbänden zu finden. Kantone mit eher kleinbetrieblich-gewerblicher Wirtschaftsstruktur (GR) verlangten "mit Rücksicht darauf, dass noch zahlreiche kleinere und mittlere Druckereibetriebe ... auch heute noch Drucker mit der Grundausbildung im Buchdruck benötigen, wie auch im Hinblick auf die Erhaltung der entsprechenden Lehrstellen", dass die Ausbildung für den Typo-Offsetdrucker eingeführt werde. Der polyvalenten Druckerausbildung wurden Zukunftschancen zugesprochen.²⁾ Jedenfalls wurde von seiten der Kantone eine weitere Ausbildung von Buchdruckern nach dem 75er Reglement abgelehnt, was gleichzeitig als Begründung der Zustimmung zum neuen Reglement diente. Vom Schweizerischen Verband für beruflichen Unterricht wurde befürchtet, in der "Mini-Buchdruckerlehre" innerhalb des neuen Berufsbildes könne man die nötigen Kenntnisse für den Hochdruck nicht erlernen.

Der VSD (ehemals VSLB) und der SLB machten eine gemeinsame Eingabe. Sie erklärten, die bestehende Regelung sei zufriedenstellend, die nötigen Buchdruckertätigkeiten könne sich ein Offsetdrucker nach Abschluss seiner Ausbildung in der einjährigen Zusatzlehre aneignen. Die Vielseitigkeit des neuen

-
- 1) Und es hiess weiter: "In bezug auf die Arbeitsplatzsicherung ist der Typo-Offsetdrucker im Vorteil. Der Offsetdrucker wird in der Bogenmontage nicht ausgebildet. Vor allem in mittleren Gemischtbetrieben verrichtet diese Arbeit aber oft der Drucker selbst. Der Offsetdrucker wird gemäss Ausbildungsreglement auf Maschinen geschult, die in vielen Gemischtbetrieben nicht vorhanden sind. Diese Gemischtbetriebe sollen aber auch ausbilden können; denn sie stellen ebenfalls von gelernten Berufsleuten ausgeführte Qualitätsarbeiten her. In Anbetracht des heutigen Auftragsbestandes im Buchdruck wäre es verfehlt, die Ausbildung im Buchdruckverfahren vollständig fallen zu lassen. ... Je nach technischer Entwicklung der Druckverfahren wird früher oder später eine Gesamtbereinigung in der Druckerausbildung nötig werden."
 - 2) Die "Sondererhebung 1979" (vgl. oben) scheint diese Sicht zu bestätigen - in vielen Druckereien wird noch im Hochdruckverfahren gedruckt.

Reglements möge zwar ein Werbeargument darstellen, doch bringe es dem gesamten Wirtschaftszweig nicht den vollen Nutzen, denn die Qualität der Ausbildung in den verschiedenen Gebieten sei zweifelhaft. Es sei unverantwortlich, junge Leute in einen Beruf einzuschleusen, der einem raschen Wandel unterworfen sei, ohne dafür zu sorgen, dass sie mühelos in einem angrenzenden Tätigkeitsgebiet Beschäftigung finden können. Der Entwurf wurde abgelehnt und eine Gesamtregelung der Verbände des Drucks vorgeschlagen.

Das Argument, die bestehende Offsetdruckerausbildung könne die Rekrutierung in den Klein- und Mittelbetrieben des ehemaligen Buchdrucks sichern, hatte möglicher eine gewisse Berechtigung, doch wurde die grössere Spezialisierung des Offsetdruckerberufs (er montiert und kopiert nicht) und die technischen Anforderungen an die Betriebe für die Ausbildung von Offsetdruckern (Maschinenformat: 50 x 70 cm) bei der Offsetdruckerausbildung übersehen, zusammen mit dem Bedürfnis vieler kleinerer Buchdruckerbetriebe, den Lehrling schon während¹⁾ der Lehrzeit gewisse Buchdruckerarbeiten ausführen zu lassen.

In der Vernehmlassung waren die Abänderungsvorschläge minim. Es wurde in der Folge auch kaum mehr eine Aenderung vorgenommen. Insgesamt war die Zustimmung in der Vernehmlassung auch gross.²⁾

So konnte am 20. November 1979 die "Bereinigungssitzung" durchgeführt werden, welche ohne die sich in Opposition befindenden Lithographieverbände stattfand. An dieser Sitzung wurde eigentlich nur noch der Name des neuen Berufs geändert in Buchdrucker-Offsetdrucker. Die Ausklammerung der Lithographieverbände durch die Abteilung Berufsbildung des BIGA stiess aber auf Widerstand bei diesen. Sie intervenierten bei der Direktion des BIGA, welche sich daraufhin entschied, beide Parteien, die (ehemalige) Typographie und die Lithographie getrennt anzuhören. Der SVGU mobilisierte seinen Präsidenten, Ständerat M. Kündig (Zug), um die Interessen seiner Betriebe

-
- 1) Für welche oft keine gelernten Berufsleute eingesetzt werden. Es waren durchaus auch Gründe dieser Art, die den SVGU dazu brachten, ein "Buchdruck-Offsetdrucker"-Reglement anzustreben.
 - 2) In der Folge wurde zwischen dem BIGA und den Verbänden des Buchdrucks noch ein interessanter Wortwechsel geführt, welcher sich auf das Druckformat bezog. Die Typographieverbände stellten fest, dass u.a. ein neues Reglement notwendig war, da im alten Offsetdruckerreglement ein zu grosses Mindestformat vorgesehen war. Hier lag also z.T. ein Bedürfnis zum Erlass eines Ausbildungsreglements vor, weil die bestehende Reglementierung zu rigide war. Durch die bestehende Reglementierung war also das "Interesse nach einem Arbeitsmarkt- und Ausbildungszugang ohne formelle Hindernisse" (siehe oben, 4., Interessen der Lehrlinge) nicht genügend berücksichtigt.

darzulegen. Die Kritik der Organisationen der Lithographie war heftig, sowohl am Entwurf als auch am Vorgehen der Abteilung Berufsbildung. Unter der Auflage, künftige Revisionen gemeinsam mit allen Interessierten durchzuführen, entschied sich die Direktion des BIGA für den Reglementsentwurf.

Ende November wurden die Buchdruckerbetriebe durch den SVGU darauf aufmerksam gemacht, dass Buchdrucker-Offsetdrucker ab Frühjahr 1980 ausgebildet werden könnten und dass schon für 1980 abgeschlossene Lehrverträge für Buchdrucker umgewandelt werden müssten. Auch die kantonalen Lehrlings- und Prüfungskommissionen wurden informiert.

Am 14.12.1979 wurde das vorläufige Reglement über die Ausbildung und die Lehrabschlussprüfung des Buchdrucker-Offsetdruckers (mit Normallehrplan) durch das BIGA erlassen.

Schriftsetzer

Für den Schriftsetzer galt vor Beginn des hier dargestellten Entscheidungsprozesses das Ausbildungsreglement von 1949. Erste Ideen zu einer Revision dieses Reglements tauchten Ende der Sechzigerjahre auf. Die (wenig erfolgreiche) LPO der ZK von 1970 enthielt, wie oben umschrieben, Ausbildungsgänge für den Schriftsetzer, Schriftsetzer-Montierer, Schriftsetzer-Maschinensetzer. Der Ausbildungsgang für den Schriftsetzer enthielt eine gewisse Öffnung gegenüber der Photosatztechnik, der Schriftsetzer-Lehrgang war eher traditionell auf den Bleisatz ausgerichtet. Nach dem Scheitern der verbandlichen Inkraftsetzung der LPO wurden aber die Ansätze zu einer Revision nicht aufgegeben, sondern, wie dies oben angemerkt wurde, stellten die Setzerberufe einen Teil der Neukonzeption dar, die vom Tarifamt initiiert wurde. Im Rahmen der Arbeitsgruppen der Arbeitgeber (1970/71) wurden auch Entwürfe für den Schriftsetzer (2 Jahre), Typosetzer (3 Jahre, 1. und 2. Jahr zusammen mit Schriftsetzern, dann Maschinensatz, Photosatz und Montage-technik), Satzoperateur (3 Jahre, 9 Monate mit Schriftsetzern, dann Maschinensatz u.a.: insbesondere Datenverarbeitung), Filmsatz-Operateur (3 Jahre, 9 Monate mit Schriftsetzern, 18 Monate mit Satzoperateur und 9 Monate Satzrechnen, Datenaufbereitung und Filmsatz) ausgearbeitet.

Erarbeitet wurden die Reglemente innerhalb des SBV. Am 1.11.1973 waren dem BIGA durch SBV, STB und SGG die Entwürfe zu Reglementen (mit Normallehrplan) für die Berufe Schriftsetzer und Maschinensetzer eingereicht worden (z.T. mit Einführungskursreglementen) doch sind diese nicht mit den drei andern in die Vernehmlassung gegangen¹⁾. Innerhalb der ZK wurden 1975 dann

1) Vgl. dazu oben.

Ueberlegungen für die Revision gemacht, dabei sah das Projekt vorerst nur eine dreijährige Lehre vor. Damit folgte es dem Trend der drei Reglemente von 1975. Im September 1975 wurde eine Sitzung mit dem SVGU abgehalten. Dabei entschied man sich für eine vierjährige Ausbildung und insbesondere dafür, eine Ausbildung mit Schwergewichten einzuführen (das heisst, je nach den betrieblichen Voraussetzungen nicht genügend vermittelte Fertigkeiten durch das schulische Ausbildungsprogramm zu kompensieren; konkret wurden die Ausbildungsschwergewichte Blei- und Photosatz unterschieden). An dieser Sitzung war auch der Vertreter des BIGA präsent. Es bestand Uebereinstimmung darüber, dass der reine Bleisatzbetrieb verschwinden werde, mehr noch, dass dem Bleisatz nur noch eine sehr bescheidene Rolle zukommen werde¹⁾. Es waren nicht zuletzt die 500 Jahre Tradition²⁾, die die Beteiligten an der Bleisatzausbildung festhalten liessen. Man beschloss, da man ein Reglement brauchte, das allen Buchdruck-Betrieben erlaubte, Lehrlinge auszubilden, die kompensierende Ausbildung in den Einführungskursen zu vermitteln. Lehrlinge aus "Bleisatzbetrieben" würden so in die Lage versetzt, den Photosatz zu erlernen, während solche aus "Photosatzbetrieben" die Möglichkeit erhielten, auch Kenntnisse und Fertigkeiten im Bleisatz zu erwerben.

An einer zweiten Sitzung (auf Einladung von BIGA, SVGU, GDP) wurden Arbeitsgruppen gebildet. Die eine, die sich aus einem Vertreter des BIGA, der ZK, des STB, der Graphia und einem Photosatzspezialisten zusammensetzte, befasste sich mit der praktischen Ausbildung und dem darauf bezogenen Lehrprogramm für praktische Arbeiten und Berufskennntnisse. Diese Gruppe sollte mit Betrieben, Schulen und Verbänden zeitweilig zusammenarbeiten. Daneben wurde eine Arbeitsgruppe "Normallehrplan Schriftsetzer", mit Vertretern des BIGA, des STB, der Fachschulen, von Fachlehrervereinigungen und der SGG zusammengestellt. Es fällt auf, dass diese Arbeitsgruppen stärker als im bisherigen Entscheidungsprozess aus Spezialisten und weniger aus die Verbände vertretenden Mitgliedern bestanden. Das spiegelt sich auch in der zentralen Rolle wider, die in diesem Abschnitt des Prozesses die ZK innehatte. Es fanden 6 - 7 ganztägige Sitzungen statt.

Im Juli 1976 wurde der Reglementsentwurf dem BIGA eingereicht. Der Entwurf sah eine vierjährige Ausbildung mit den Ausbildungsschwerpunkten Blei- und Photosatz vor. Dabei sollten durch Einführungskurse und eventuelles "Ausleihen" von Lehrlingen an andere Unternehmen auch Betriebe Lehrlinge ausbilden dürfen,

1) Dies war durch Produktionsumstellungen der Betriebe offensichtlich.

2) Gutenberg ist um 1397 geboren, 1468 gestorben; Bibeldruck zwischen 1436 und 1455.

die nicht über alle Techniken des Schrift- und Photosatzes verfügten. Die schulische Bildung umfasste 1½ Tage während der ersten zwei Jahre und 1 Tag in den letzten beiden.

Zwischen dem 25. April und dem 30. Juli 1977 fand die Vernehmlassung zum Entwurf (für das Ausbildungs- und Einführungskursreglement gleichzeitig) statt. Bei dieser meldeten sich die kantonalen Berufsbildungsämter, der Schweizerische Verband für beruflichen Unterricht, der SBV, VSLB, die SGG, der STB und die ZK zu Wort. Anders als üblich bei Vernehmlassungen zu Ausbildungsreglementen beteiligten sich die interessierten Verbände intensiv an der Vernehmlassung, was Folge der relativ schnell und in einem beschränkten Kreis von Fachleuten durchgeführten Erarbeitung des Entwurfs war. Zum Teil äusserten die kantonalen Ämter die Befürchtung, die adäquate Ausbildung in beiden Schwerpunkten sei in den Fällen, in denen ein Betrieb mit technischen Schwerpunkten (Blei- oder Photosatz) ausbildet, durch die Einführungskurse und das im Entwurf vorgesehene "Ausleihen" von Lehrlingen an Betriebe, die über die nötigen Techniken verfügen, nicht gegeben. Es wurde z.T. eine Verwässerung des Prinzips der Meisterlehre befürchtet (vgl. dazu unten).

(Die Einführungskurse wurden durch das Ausbildungsreglement obligatorisch erklärt, was durch das damalige BBG nicht ermöglicht wurde. Es wurde somit in Ueberschreitung der durch das alte BBG gegebenen Regelungsbefugnisse schon auf das neue BBG vorgegriffen). Nach Abschluss der Vernehmlassung versuchten die Verbände des Buchdrucks, das Reglement möglichst bald in Kraft setzen zu lassen. Diese Frage war schon in der Vernehmlassung diskutiert worden, wobei sich eine grosse Mehrheit für die sofortige Inkraftsetzung Anfang 1978 aussprach. Es ging darum, insbesondere den reinen Photosatzbetrieben möglichst schnell die Einstellung von Lehrlingen zu erlauben. Dem BIGA wurde mitgeteilt, dass "eine weitere Verzögerung ... nicht nur eine Benachteiligung der angehenden Berufsleute bedeuten, sondern dem Buchdruckgewerbe einigen Schaden bringen würde" (Gemeinsamer Brief von Vertretern des SBV, der Graphia, des STB und der SGG vom 26.10.1977 an das BIGA).

Im November 1977 fand eine zweitägige Bereinigungssitzung statt. Einige Divergenzen wurden bereinigt, wobei am Entwurf keine wesentlichen Aenderungen mehr vorgenommen wurden. Die Kantone wurden Ende desselben Monats informiert, dass Bleisatzbetriebe weiterhin Schriftsetzer ausbilden könnten. Die Bestimmung, dass fehlende Tätigkeitsfelder im Betrieb in den Einführungskursen kompensiert werden könnten und würden, wurde den Kantonen noch explizit mitgeteilt. Dieses System stellt eine Neuerung dar, dem man z.T. in der Vernehmlassung vorgeworfen hatte, das duale System auszuhöhlen (man ging ja auch explizit über das reine Einführen in die Grundfertigkeiten

hinaus, vgl. dazu Art. 16 Abs. 1 BBG 1978). Insgesamt sollten 2 von den 3 Monaten der Einführungskurszeit für die Ausbildung im jeweiligen Ausbildungsschwergewicht verwandt werden. Um im betreffenden Schwergewichtsbereich auch Praxis zu erreichen, wurde vorgesehen, dass Lehrbetriebe, die nicht über genügend Einrichtungen verfügen, Lehrlinge nur ausbilden dürfen, wenn sie in einem andern Betrieb in denjenigen Fertigkeiten und Berufskenntnissen unterwiesen werden, die ihnen der Lehrbetrieb nicht vermitteln kann. Der andere Betrieb sowie Zeitpunkt, Dauer und Inhalt der ergänzenden Ausbildung seien im Lehrvertrag festzulegen. (Reglement über die Ausbildung und die Lehrabschlussprüfung der Schriftsetzer, Art. 2 Abs. 3). Während für den Lehrling eines Betriebs mit dem Produktionsschwerpunkt Photosatz die vermittelte Bleisatztechnik im Einführungskurs als ausreichend angesehen wird (Art. 2 Abs. 2), muss ein Betrieb mit Produktionsschwerpunkt Bleisatz seine Schriftsetzerlehrlinge "ausleihen".

Nachdem die Verbände auf eine schnelle Inkraftsetzung hin gedrängt und die Kantone dem zugestimmt hatten, konnte nach einer Schlussbesprechung am 14. Dezember 1977 mit den "Beteiligten" am 4.1.1978 das Reglement über die Ausbildung und die Lehrabschlussprüfung der Schriftsetzer zusammen mit dem Normallehrplan erlassen werden.

Kleinoffsetdrucker (Erlass des vorläufigen Reglements: 13.10.1978)

Die heute bestehenden Kleinoffsetdruckereien sind aus den sogenannten Kellerdruckereien entstanden, also Druckereien, welche mit bescheidener Technik kleinere Auflagen druckten. Neue kleinformatige Maschinen (A3, d.h. ca. 30 auf 40 cm) ermöglichten im Verlauf der Sechzigerjahre verbesserte Produkte. Seit Anfang der Sechzigerjahre wurden in diesen Druckereien Lehrlinge ausgebildet, die ein Fähigkeitszeugnis erlangen konnten. Diese Ausbildung wurde "auf Zusehen hin", d.h. ohne ein durch das BIGA erlassenes Reglement durchgeführt. 1967 hatte eine Gruppe von Kleinoffsetdruckern Entwürfe für Ausbildungsreglemente erstellt (4 und 3-jährige Ausbildung). Je nach Kanton wurde die Kleinoffsetdruckerlehre vier- oder dreijährig durchgeführt. Anfang der Siebzigerjahre drängten die Kantone auf den Erlass eines regulären Reglements. Dies wurde vorläufig zurückgestellt, da das BIGA die drei Berufe der Neukonzeption über die Bühne bringen wollte. Nach 1975 wandte sich das BIGA an den Verband von Kleinoffset-Druckereien (der gegründet worden war, nachdem die Kleinoffsetdruckereien nicht dem VSD = VSLB beitreten konnten) mit der Aufforderung, einen Reglementsentwurf auszuarbeiten. Es fand dann 1976 die erste Sitzung zwischen dem BIGA und dem Verband statt, an der Vertreter weiterer Verbände und Spezialisten teilnahmen. Aufgrund dieser Sitzung wurde eine Arbeitsgruppe aus Vertretern

des Verbandes von Kleinoffsetdruckereien, des Lithographenbunds, der Zentralkommission, des SVGU, der SGG und des STB und am Schluss des Erarbeitungsprozesses aus 2 Fachlehrern von graphischen Berufsschulen konstituiert. Diese Arbeitsgruppe traf sich zu ca. 8 ganztägigen Sitzungen und erarbeitete einen Entwurf, der 1977 in die Vernehmlassung ging. Der Arbeitsgruppe war vom BIGA einerseits die Auflage gemacht worden, dass "Buchdruck" und "Lithographie" an der Ausarbeitung beteiligt sein müssten, damit eine zwischenverbandliche Kontrolle gesichert war (auch um eine spätere Kritik am Entwurf zu verhindern) und dass für die schulische Ausbildung der Normallehrplan des Offsetdruckerreglements von 1975 gelten sollte. Zudem wurde die Lehrzeit wie bei den 75er Reglementen auf 3 Jahre festgesetzt, dies entgegen der ursprünglichen Absicht des Arbeitgeberverbandes der Kleinoffsetfirmen.

Die Vernehmlassung im Februar brachte keine wesentlichen Aenderungen mehr, z.T. wurde Kritik am Entwurf geübt: das Prüfungsprogramm sei zu schwierig. Umstritten war auch die Bestimmung bezüglich des Verhältnisses zwischen Lehrlingen und ausgebildeten Fachkräften. In der Schlussentscheidung wurde dann ein grösseres Verhältnis Lehrlinge/Fachkräfte festgelegt als bei den Reglementen von 1975 und dem Schriftsetzerreglement von 1978. Dies ist dadurch zu erklären, dass die Kleinoffsetdrucker kaum gewerkschaftlich organisiert sind. Der Vertreter des Lithographenbunds konnte sich auf "fremden Territorium" nicht erfolgreich für ein höheres Verhältnis an Gelernten einsetzen. Daran wurde auch in der Vernehmlassung nichts geändert. Die Kontrolle des BIGA war eine eher formale, so dass das Reglement relativ schnell (nach zweijährigen Diskussionen) erlassen werden konnte (13. Oktober 1978).

Das Charakteristikum des neuen Berufs ist die Formatbeschränkung bei der Druckmaschine und der Umstand, dass ähnlich wie beim Buchdrucker-Offsetdrucker eine Vielzahl von Arbeitsgängen beherrscht werden muss (Montage, Reprophotographie, Kopie, Papierbehandlung, zweifarbiges Drucken, Maschinenwartung).

Weitere Schritte

Das Bestreben des BIGA in jüngster Zeit ist es, einerseits die Verbände zu einer gemeinsamen Lösung zu bringen (vgl. oben die Entscheidung von BIGA-Direktor Bonny vor dem Erlass des "Buchdrucker-Offsetdruckers") und andererseits ein frühzeitiges Eingehen auf weitere technische Entwicklungen. So haben BIGA-Vertreter Besuche bei Druck- und Text- und Bildverarbeitungsmaschinenherstellern gemacht, um sich über die weitere Entwicklung auf dem Laufenden zu halten. 1979 wurde durch den SVGU, den VSD und den VGS (Buchbindereien) in Zusammenarbeit mit höheren technischen Lehranstalten und betriebswirtschaftlichen Forschungsinstitutionen ein Projektausschuss mit dem Ziel gebildet, "eine umfassende Bedarfsanalyse für die kommenden

Jahre durchzuführen." In Zusammenarbeit mit dem Betriebswissenschaftlichen Institut der ETH wurde bis Juni 1980 ein Schlussbericht zur Bedarfsanalyse der graphischen Branche erstellt. Dieser kommt für die verschiedenen Tätigkeitsbereiche zu folgenden Voraussagen: Die Bildherstellung wird durch den Scanner (ein durch "Punkteabtasten" arbeitendes automatisiertes Bildaufnahme- und -Wiedergabesystem) eine Veränderung erfahren. Der Schwerpunkt wird auf der Bedienung dieses Geräts liegen. Die Bildverarbeitung wird vermehrt "materiellos" vonstatten gehen. Der Offsetdrucker verliert seine bisherige Funktion. Dafür wird eine Entwicklung zur Systembedienung und Qualitätskontrolle stattfinden. Weiter wurden ans BIGA schon modifizierte Reglemente für den Reprophotographen, den Photolithographen und den Tiefdruckretoucheur mit polyvalenter Grundausbildung eingereicht. Dabei wird auf Ausbildung in Elektronik, Arbeitsvorbereitung und Datenverarbeitung Wert gelegt. Nachdem eine Entwicklung zum Photosatz stattgefunden hat, wird in der Textverarbeitung vermehrt die Bildschirmmontage verwendet werden. Text- und Bildverarbeitung werden vermehrt kombiniert werden. Weiter wird eine Entwicklung hin zur direkten Druckplattenherstellung (ohne Film) gekoppelt mit der Text- und Bildverarbeitung vermutet. Wichtig wird die Wartung von Computersatzsystemen werden. Bei der Druckformherstellung wird die vermutete Entwicklung hin zur Bildschirmmontage (mit Kopierverfahren) bedingen, dass heute schon die Grossmontage gelernt werden muss, damit der Weg zur Bildschirmmontage leichter sein wird. Bei den Druckverfahren werden für den klassischen Bereich keine grossen Änderungen mehr erwartet, nachdem die Entwicklung hin zum Flachdruck stattgefunden hat. Die jetzigen Verfahren werden vermutlich vermehrt automatisiert werden. Dadurch werden mehr Ueberwachungsfunktionen entstehen. Doch daneben ist die Entwicklung hin zu neuen Verfahren wahrscheinlich: die Serigraphie (Siebdruck) wird verbessert werden, das elektrostatische Xerox-Druckverfahren kann weiterentwickelt werden, dasselbe gilt für den Laserdruck. Im Druckbereich sollten vermehrt Elektronikkenntnisse vermittelt werden (vgl. Betriebswissenschaftliches Institut ETH, Bedarfsanalyse der graphischen Branche, Schlussbericht Juni 1980).

In der folgenden Darstellung sind die vermuteten Veränderungen bei den Berufsinhalten wiedergegeben:

ENTWICKLUNG DER BERUFSBILDER IN DER GRAFISCHEN INDUSTRIE

HEUTE	MITTELFRISTIG	LANGFRISTIG
Retuscheur	Retuscheur	Bildfachmann Textfachmann Systemoperator
Tiefdruckretuscheur		
Reprofotograf	Scanner-Operateur	
Fotolithograf		
Setzer - technische Arbeits- Maschinen- vorbereitung Setzer - Texterfassung Metteur - Seitenmontage ... - Grossmontage - Operateur	Fotosetzer	
	Systemoperator	
Stereotypeur		
Chemigraf	Druckformenhersteller	-----
Offsetmonteur		
Offsetandrucker	Offsetandrucker	
Tiefdruckkätzler	Tiefdruckkätzler (+EDV)	Tiefdruckkätzler (+EDV), System- Operateur
Offsetdrucker		
Kleinoffsetdrucker		
Buchdrucker-Offsetdrucker	polyvalenter Drucker	polyvalenter Drucker
Tiefdrucker		
Serigraf		
Handbuchbinder	Handbuchbinder	(Handbuchbinder)
Industriebuchbinder	Industriebuchbinder	Industriebuchbinder
Druckerei-Kartonnager	Druckerei-Kartonager	Druckerei-Kartonager

Reformbestrebungen in einigen Berufen der Uhrenherstellung -

Das Scheitern von Ausbildungskonzepten auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt (Mikromonteur), der Verzicht auf eine staatliche Reglementierung bei Reformbestrebungen (Mikromechaniker) und die erfolglose "Dualisierung" der qualifizierten Ausbildung in der Uhrenindustrie

Anfang der Siebzigerjahre wurden in Betrieben der Uhrenindustrie quantitative und qualitative Ueberlegungen bezüglich der Ausbildung qualifizierter Arbeitskräfte angestellt.¹⁾ Bei einer Analyse der bestehenden Ausbildungsreglemente kamen die Betriebsvertreter zum Schluss, dass aufgrund der bestehenden Ausbildungsgänge in den Betrieben nicht genügend Lehrlinge ausgebildet werden können. Der Rekrutierungsbedarf erstreckte sich auf verschiedene Tätigkeits- und Fähigkeitsbereiche.²⁾

- 1) 1980 machte der Anteil an qualifizierten Arbeitern in der Uhrenindustrie bei 53 Betrieben im Bereich der Uhrenkammer im Durchschnitt 34,37% aus. Dieser Anteil ist in den letzten Jahren gestiegen, nachdem von den massiven Entlassungen der Siebzigerjahre vor allem tiefqualifizierte Arbeitskräfte betroffen worden waren. Quantitativ wurde der Bedarf auf ca. 800 Auszubildende pro Jahr geschätzt. Da die Schulen ca. 300 Ausbildungsplätze pro Jahr anboten, wurde für das notwendige betriebliche Angebot an Ausbildungsplätzen eine Zahl von 500 angesetzt. Nach einer Analyse der bestehenden Ausbildungsreglemente zeigte sich, dass eine solche Zahl im betrieblichen Bereich nicht erreicht werden konnte.
- 2) Es waren dies die Bereiche der Etampfenherstellung (Werkzeugherstellung für das Stanzen von "Skeletten der Uhr"), Zusammensetzung der Uhren (assemblage) und Werkzeugherstellung. Für diese Bereiche waren Ausbildungsgänge vorhanden. Für die Etampfenherstellung existierte der Etampfenmacher oder Stanzwerkzeugmacher, welcher ohne die Existenz eines BIGA-Reglements mit der Möglichkeit der Erlangung eines Fähigkeitszeugnisses ausgebildet wurde. Für die Zusammensetzung der Uhr existierten die Berufe des Uhrmachers (horloger complet), des Uhrmacher-Regleurs und des Industrie-Uhrmachers (mit Mechanik-Ausbildung, im Gegensatz zu andern, dreijährigen Berufen vierjährig). Für eine qualifizierte Ausbildung in der Fein- und Mikromechanik standen die Ausbildungen für den Fein- (siehe Fall 1) und Mikromechaniker (1969) zur Verfügung. Bezüglich des letzteren wurde eine ungenügende Fähigkeit der Betriebe festgestellt, adäquate Lehrstellen anzubieten, dies insbesondere, weil die Uhrenindustrie vertikal stark differenziert ist, was bedeutet, dass die einzelnen Betriebe (Fort. s.S. 96)

Die betrieblichen Fachleute und Betriebsleiter entschieden sich deshalb bei ihren Besprechungen Anfang der Siebzigerjahre, Ausbildungsgänge zu erarbeiten, welche es Betrieben erlauben sollten, qualifizierte Arbeitskräfte auszubilden. Als Folge der intensiven Diskussionen des ASM-Konzeptes¹⁾ und der Erwartung, durch ein ähnliches Konzept die Ausbildungs- und Rekrutierungsschwierigkeiten der Uhrenindustrie lösen zu können, wurde beschlossen, eine zwei- und vierjährige Ausbildung zu schaffen, mit je gemeinsamer Grundausbildung und Spezialisierungsmöglichkeiten (Fachrichtungen)²⁾. Als zweijährige Ausbildung wurde ein Konzept für den Mikromonteurerberuf geschaffen, als vierjährige ein solches für denjenigen des Mikromechanikers. Diese Konzepte wurden innerhalb der Communauté d'intérêt pour la formation horlogère et microtechnique (CIFHM) und deren Kommission "apprentissage et formation" erarbeitet, welche zur Behandlung von Ausbildungsfragen innerhalb der Uhrenkammer geschaffen worden waren (1973). Die Arbeitsgruppen "mécanique" und "micromécanique" innerhalb der genannten Kommission setzten sich aus Vertretern der Betriebe, der Berufsschulen, der Technikerschulen und Angestellten der Uhrenkammer zusammen. In der Anfangsphase (1974) war auch ein Mitglied des BIGA an den Diskussionen beteiligt, doch dessen Empfehlungen wurden wenig berücksichtigt. Die Forderung des BIGA in diesem Abschnitt war vor allem eine nach breiter Grundausbildung. Dies entsprach dem damaligen Tenor in den Diskussionen über Berufsausbildung (siehe Fall 1). Das BIGA hat am eigentlichen Entscheidungsprozess nicht mehr teilgenommen bis zur Eingabe der Reglementsentwürfe durch die Uhrenkammer. Die Kapazitäten des BIGA für den Bereich der Uhrenberufe sind auch sehr eingeschränkt. Der fragliche Sachbearbeiter kann theoretisch nicht mehr als drei Tage pro Jahr für einen Beruf verwenden. Dies hat zur Folge, dass in Situationen, in denen die Berufsverbände kein grosses Interesse an einem Beruf und dessen Revision zeigen, das BIGA nichts unternimmt, obwohl etwa aus der Sicht der Lehrlinge Revisionen nötig wären. Die Verwaltung ist im Bereich der Ausbildungsreglementierung "Verwaltung auf Antrag", der Vollzug des Berufsbildungsgesetzes durch das BIGA "Vollzug auf Antrag". Auf eigene Initiative wird kaum gehandelt. Andere öffentliche Stellen waren nur indirekt beteiligt: Die kantonalen Berufsbildungsämter wiesen gelegentlich das BIGA darauf hin, dass bei mehreren Berufen am Reglement vorbei ausgebildet werde, so dass sich eine Revision aufdränge. Die Communauté d'intérêt (CIFHM) ist vor allem ein Organ von

Forts. S. 95, 2) : nur bestimmte Tätigkeitsfelder umfassen. Dies ist, mit der französischen Tradition der Ganztagesausbildung zusammen, ein Grund für die unübliche Wichtigkeit der ganztägigen schulischen Ausbildung in der Uhrenindustrie. Nur ein kleiner Teil der Firmen besitzt Lehrwerkstätten zur systematischen Einführung in die Tätigkeiten und Grundkenntnisse des Berufes, zudem stehen die nötigen Maschinen wegen Fehlens oder deren Verwendung in der Produktion nicht zu Ausbildungszwecken zur Verfügung.

1) Siehe oben, Fall 1.

2) Siehe dazu unten.

Fachleuten der Ausbildung.¹⁾ Die Commission "apprentissage et formation" erarbeitete zwischen 1973 und 1976 ein Konzept für die Ausbildung in der Uhrenindustrie, das auf den genannten zwei zentralen Berufen basierte.²⁾ Die zweijährige Ausbildung³⁾ sollte durch eine kurze, wie man meinte attraktivere, Ausbildung die Rekrutierung von für die Montage und Kontrolle (insbesondere in automatisierten Produktionsstätten) geeigneten Arbeitskräften sichern.⁴⁾ Die Montage umfasst das Zusammenbauen eines feintechnischen Produkts von Hand oder mechanisiert und die Prüfung der Funktionen der zugehörigen Teile, die Kontrolle die Prüfung von Teilen der Feintechnik u.a. mit Hilfe von Messinstrumenten und die Ueberwachung der Arbeitsgenauigkeit von Produktionsmaschinen. Bei beiden Tätigkeitsbereichen handelt es sich um routinisierte Bereiche, zu denen die Ausbildung des Mikromonteurs befähigen sollte. Die Ausbildung sollte nach dem ASM-Modell vermittelt werden, d.h. eine gemeinsame Grundausbildung sollte im ersten Semester vermittelt werden (mechanische minimale Grundausbildung). Das

-
- 1) Konflikte werden innerhalb der Kommission(en), der CIFHM und, falls grundlegender Natur, innerhalb der Convention Patronale (CP) der Uhrenindustrie gelöst. Die CP wäre auch der Ort, wo Konflikte mit den Gewerkschaften (insbesondere SMUV) gelöst würden. Doch haben sich diese während der Vorarbeiten kaum um den Entscheidungsprozess gekümmert und auch nicht Einsitz in den Kommissionen verlangt.
 - 2) Daneben sollte noch der Beruf des Uhrmacher-Rhabilleurs (vor allem Reparatur von Uhren und Detailhandel) weiterbestehen. Während man bestimmte Berufe noch innerhalb des ASM-Konzepts zu realisieren hoffte (Präzisionsmechanik= Fachrichtung Feinwerktechnik, dazu Décolletage, Stanzwerkzeugbau, Uhrgehäusebau).
 - 3) Sie sollte einerseits die 1½2jährige "Reglerin" und gewisse Anlernausbildungen (Kontrolleure: ca. 4-monatige Anlehre/ Einführung "on the job") ersetzen. Zum Teil hätte sie auch dazu geführt, dass die Ausbildung für Montagearbeiten, welche bisher insbesondere in schwach mechanisierten Betrieben als reine Einarbeitung vermittelt wurde, geregelt worden wäre.
 - 4) Auch die zunehmende Automatisierung der Herstellung der Teile und der Montage war ein Grund für die Neukonzeption der Ausbildung (zusammen mit den Rekrutierungsschwierigkeiten der Uhrenindustrie und den sich abzeichnenden technischen Veränderungen der Produkte insbesondere in Richtung der elektromechanischen Uhr). Man glaubte damals innerhalb der CIFHM, dass eine Rekrutierung leichter sein würde für eine zweijährige Ausbildung als für eine vierjährige (siehe dazu oben 4., Interessen Betriebe, Arbeitgeberverbände).

zweite Semester sollte in der Fachrichtung Montage für Löt- und Klebarbeiten und das Zusammenbauen von Mikromechanismen verwendet werden, während im zweiten Jahr die Ausführung von Arbeitsgängen für den Zusammenbau feintechnischer Produkte und elektronischer Uhren vermittelt werden sollte (geprüft werden sollte vor allem der Zusammenbau). In der Fachrichtung Kontrolle sollte im zweiten Semester das Ausführen einfacher Löt- und Klebarbeiten und der Einsatz von Mess- und Prüfgeräten erlernt und die Funktion von Mikromechanismen kennengelernt werden. Im zweiten Jahre sollten die Grundfertigkeiten vertieft und erweitert, das Prüfen der industriellen Fertigkeiten kennengelernt sowie Mess- und Prüfarbeiten selbständig, nach Vorschrift, erlernt werden. Auch in dieser Fachrichtung sollte bei der Prüfung den Gütetests mehr Gewicht zukommen als dem Erlernen mechanischer Grundfertigkeiten.

1976 wurde für den Mikromonteuer innerhalb der Uhrenkammer eine interne Vernehmlassung durchgeführt, in welcher das Projekt gutgeheißen wurde.

Als vierjähriger Ausbildungsgang war das Konzept des Mikromechanikers geplant, welcher ebenfalls in der Arbeitsgruppe der CIFHM erarbeitet wurde. Er sollte die Tätigkeitsbereiche Etampfenherstellung (Stanzwerkzeugbau), den Zusammenbau und die mikromechanische Fachrichtung, insbesondere für die Werkzeugherstellung, in Form von Fachrichtungen umfassen. Ein Bedürfnis für diese Ausbildungsrichtung ergab sich neben den oben genannten Gründen auch insbesondere dadurch, dass im Konzept für den Mikromechaniker von 1969 eine teilweise veraltete Technologie vorgesehen war. Im Bereich des Stanzwerkzeugbaus sollten neben der mechanischen Grundausbildung Schleifen, Schweißen, Kleben, Bohren, Funkenerodieren und vor allem der Stanzwerkzeugbau und das Herstellen von Gesenken¹⁾ vermittelt werden.

Im Konzept der CIFHM sollte eine Fachrichtung Chronometrie die bisherigen Berufe Industrie-Uhrmacher, Uhrmacher-complet und Uhrmacher-Régleur ersetzen.²⁾

-
- 1) Etampfen sind flache Uhrenbestandteile, Gesenke sind Formwerkzeuge mit Hohlform, die das Werkstück ganz oder zu einem Teil umschliessen und dieses umformen.
 - 2) Nach der zweijährigen mechanischen Grundausbildung sollte das Verwenden von Kontrollinstrumenten, das Zapfendrehen, das Steinsetzen und Aufrichten der Räder des Werks, die Funktion von Aufzugsorganen, die verschiedenen Mechanismen, die Montage der Hemmung und das Montieren und Manipulieren der Regulierungsorgane zusammen mit dem Einkleiden der Uhr erlernt werden. Weiter sollte als Neuerung eine Ausbildung in Elektronik stattfinden.

Die Fachrichtung allgemeine Mikromechanik stellte das dritte Element dar.¹⁾ Der Entwurf zum Mikromechaniker wurde Anfang 1977 zusammen mit demjenigen für den Mikromonteur dem BIGA eingereicht, nachdem eine interne Vernehmlassung in der Uhrenkammer durchgeführt worden war.

Im Februar 1978 wurden an den Entwürfen letzte Aenderungen vorgenommen aufgrund einer Sitzung zwischen Uhrenkammer und BIGA-Direktor Bonny. Gleichzeitig wurde - aufgrund der offensichtlich dringlichen Rekrutierungssituation²⁾ in der Uhrenindustrie - der Beschluss gefasst, die Vernehmlassung für den "Mikromonteur" sofort durchzuführen. Der entsprechende Entwurf wurde dann 1979 in die sehr kurze, 1½ Monate dauernde Vernehmlassung geschickt, ohne dass gegenüber der Eingabe der Uhrenkammer Aenderungen vorgenommen worden wären. Die kurze Frist wurde mit der Notwendigkeit begründet, der Uhrenindustrie möglichst schnell aus ihren Schwierigkeiten herauszuhelfen. Der Entwurf erhielt in der Vernehmlassung mehrteils Zustimmung. Dem Prinzip einer in zwei- und vierjährige Lehren differenzierten Ausbildung wurde zugestimmt,³⁾ auch der Unterteilung des Mikromonteurs in die beiden Fachrichtungen. Das vorläufige Ausbildungsreglement über die Ausbildung und die Lehrabschlussprüfung der Mikromonteure wurde am 10. November 1978 ohne inhaltliche Aenderungen gegenüber dem Entwurf der Uhrenkammer durch das BIGA erlassen.

Der Entwurf für die Ausbildung des Mikromechanikers wurde im Februar 1979 ohne inhaltliche Veränderungen in der bereinigten verwaltungsmässigen Form in die ebenfalls verkürzte Vernehmlassung geschickt.

Die Antworten auf die Vernehmlassung waren mehrteils negativ: "Nach den eingegangenen Stellungnahmen muss von einer Ablehnung der Ausbildungsvorschriften in breiten Kreisen gesprochen werden. Gegen die Schaffung dieses Berufes mit den drei Fachrichtungen ... haben sich die Kantone SO, TG, NE, GE, Jura sowie Interessengruppen bestehend aus Industriebetrieben der Regionen Grenchen und La Chaux-de-Fonds ausgesprochen."⁴⁾

-
- 1) Nach der mechanischen Grundausbildung sollte zur Verwendung der Kontrollinstrumente befähigt und das Arbeiten an Schleifmaschinen, das Schweißen und Kleben, die Montage, Fabrikation, der Lehrenbau, Werkzeugbau, Stanzwerkzeugbau, das Anfertigen mikromechanischer Aggregate, Funkenerosion, Prototypenbau, Elektronik und Automatentechnik erlernt werden.
 - 2) Dieser sollte insbesondere durch die Angepasstheit und Attraktivität der Ausbildung entgegengetreten werden.
 - 3) Der SMUV stellte fest, die vorgesehene Ausbildung sei eine Billigausbildung, man schaffe eine neue Kategorie von Lohn-drückern. Diese Kritik lief parallel zu derjenigen an den zweijährigen Lehren innerhalb des ASM-Systems (siehe Fall 1).
 - 4) Interne Aktennotiz BIGA.

Die Kritik hatte zwei hauptsächlichliche Stossrichtungen:

1. wurde moniert, die Ausbildung sei zu stark auf die Uhrmacher-
schulen und Betriebe mit Lehrwerkstätten ausgerichtet¹⁾
und überlaste den Lehrling;
2. wurde kritisiert, dass der Beruf eine Pseudoeinheit dar-
stelle. Man wollte wegen der Rekrutierungsschwierigkeiten
ein scheinbar über die Uhrenindustrie hinausreichendes
Ausbildungskonzept lancieren, durch das aber in²⁾ Tat und
Wahrheit die alten Berufe weitergeführt würden.

Im BIGA wurde ein grundsätzliches Neuüberdenken des Ausbildungs-
ganges beschlossen: "Die starke Ablehnung zwingt uns, das ganze
Ausbildungskonzept zu überarbeiten."³⁾ Dieser Umstand ist be-
züglich des Erlassverfahrens im allgemeinen interessant:
während in den meisten hier untersuchten Fällen (siehe
Fälle 1, 2, 4) der breiten Vernehmlassung, welche vor allem der
zum Teil nur formellen Anhörung⁴⁾ der kantonalen Instanzen
dient, kaum Gewicht zukam, ist in diesem Entscheidungsprozess
ein Reglementsentswurf aufgrund der Vernehmlassung zurückge-
wiesen worden. Also eine erfolgreiche Revision beim Mikromon-
teur und ein Misserfolg beim Mikromechaniker?

Der weitere Verlauf der Berufsbildungsaktivitäten in der Uhren-
industrie widerspricht dem. Um erfolgreich zu sein, muss ein
Ausbildungskonzept einerseits vom BIGA und/oder dem Volks-
wirtschaftsdepartement genehmigt werden, doch muss es auch und
vor allem auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt erfolgreich
sein⁵⁾, d.h. es müssen beide Parteien auf diesem Markt, die
Auszubildenden und die Betriebe, diese Ausbildung einerseits
anbieten und andererseits wählen. Ein Ausbildungskonzept muss
politisch und ökonomisch, vor allem ökonomisch erfolgreich
sein. Die Durchsetzung eines solchen ist also in den meisten
Fällen⁶⁾ als zweistufiger Prozess zu sehen.

-
- 1) Es wurden also genau diejenigen Aspekte kritisiert, die
gegenüber dem Mikromechaniker von 1969 hätten verbessert
werden sollen. An der Erarbeitung des Konzepts waren ja
auch vor allem Vertreter grösserer Firmen beteiligt gewesen!
 - 2) Diese Kritik ist wohl zum Teil fundiert, doch übersieht sie,
dass eine gewisse Mobilität der Arbeitskraft über den Uhren-
sektor hinaus durch die Grundausbildung in der Mechanik er-
möglicht worden wäre.
 - 3) Interne Aktennotiz BIGA.
 - 4) Siehe zum legitimatorischen Charakter formeller Beteili-
gungsstrukturen, Selznick, 1948, S.260, 13ff.
 - 5) Dies ist auch ohne eine Genehmigung des BIGA und ohne
die damit verbundene Gewährung eines Fähigkeitszeugnisses möglich,
wie gewisse Anlernberufe, wie der technische Zeichner oder
die von der ZK (in Fall 2) durchgeführte Umschulung im Off-
setdruck zeigen.
 - 6) Die erste Stufe ist bei erfolgreichen Anlehren ohne Fähigkeits-
zeugnis nicht notwendig.

Obwohl die Ausbildung zum Mikromonteur die Zustimmung des BIGA erhalten hatte, war sie auf der Ebene des Marktes, also der aggregierten Einzelentscheidungen bezüglich des Lehrverhältnisses, nicht erfolgreich. Einiges spricht dafür, dass die kurze Ausbildung als "keine rechte Lehre"¹⁾ angesehen wurde und dies einen nicht unwesentlichen Anteil am Misserfolg hatte. Die zweijährige Ausbildung³⁾ hob sich allem Anschein nach von den existierenden Anlehren²⁾ bezüglich Arbeitsplatzsicherheit, Aufstiegsmöglichkeiten und Mobilität nicht genügend ab, so dass die Betriebe der Uhrenindustrie ihren Rekrutierungsbedarf weiter über Anlehre, Einarbeitung und Umschulung⁴⁾ decken müssen, was beispielsweise für den Kontrolleur bis zu einem gewissen Mass gesichert ist.

Gewiss spielt auch das angeschlagene Bild der Uhrenindustrie für die Rekrutierungsschwierigkeiten eine wesentliche Rolle, vor allem bei den tiefer qualifizierten Berufsgruppen, welche unter dem Abbau besonders gelitten hatten. Quantitativ sah das Resultat so aus, dass 1980 in der ganzen Schweiz 18 Lehrverhältnisse für den Mikromonteur existierten: 2 davon in einer Uhrmacherschule, 16 in einer Eingliederungsstätte für Behinderte (Stiftung Battenberg). Mit der bisherigen Entwicklung ist noch nichts über weitere mögliche Entwicklungen gesagt, doch indiziert diese nicht unbedingt einen Boom beim Mikromonteur.

Die weitere Entwicklung beim Mikromechaniker war die folgende: Nachdem das BIGA 1979 der Uhrenkammer Vorschläge für das weitere Vorgehen gemacht hatte, welche von dieser aber nicht beantwortet wurden, beschloss man innerhalb der CIFHM und deren Kommissionen, die Reformkonzepte unter Verzicht auf die Reglementierung durch das BIGA zu realisieren. Durch eine Beeinflussung des Ausbildungsangebots der Berufsschulen (Uhrmacherschulen) sollen die nötigen Anpassungen erreicht werden. Einerseits soll die Fachrichtung Chronometrie durch Anpassungen innerhalb der Ausbildung für den Uhrmacher (Rhabileur, Reglement 1969) ersetzt werden. Ein Teil dieser Anpassungen soll durch Veränderung im Lehrplan, ein⁵⁾ anderer durch Betriebspraktika der Schüler erreicht werden. Auch innerhalb der ganztagig-schulischen

- 1) Siehe dazu Fall 1, Schicksal der zweijährigen Ausbildungen.
- 2) Es ist deshalb wohl kein Zufall, dass in den jüngsten Anstrengungen bezüglich einer Ausbildung für einen Qualitätsprüfer eine dreijährige Ausbildung ins Auge gefasst wird.
- 3) Kontrolleure, Arbeitskräfte in der Montage.
- 4) Umschulungen finden z.T. für Berufe mit "Ueberausbildung", Bäcker, Metzger, Gärtner, oder für Berufsgruppen in zeitweisen Engpässen wie z.B. Bauarbeiter statt.
- 5) Zusätzliche Ausbildung soll in den Bereichen Elektronik, Löten, Verkabeln vermittelt werden. Die Betriebsaufenthalte sollen Kenntnisse in Arbeitsorganisationen und industrieller Produktion vermitteln.

Ausbildung für den Mikromechaniker sollen Kenntnisse bezüglich der industriellen Uhrenfertigung durch Betriebsaufenthalte während der Ausbildung vermittelt werden.¹⁾ Diese Strategie für Reformen in der Ausbildung in der Uhrenindustrie soll verfahrensmässig so ablaufen, dass zwischen den Uhrmacherschulen und den Betrieben der jeweiligen Region zusammengearbeitet wird. Diese sollen den Erlass eines neuen Reglements oder neuer Reglemente ersetzen. Auf die Uhrmacherschulen, welche in allen Fällen von Gemeinden getragen, aber von Kantonen und Bund subventioniert werden, soll von seiten der Uhrenkammer, bzw. der Convention patronale und innerhalb dieser von der CIFHM im Sinne des Projekts eingewirkt werden.²⁾ Falls diese Strategie erfolgreich ist, lässt sich folgern, dass ein relativ homogener industrieller Sektor mit einer gewissen Ueberblickbarkeit (es bestehen weniger als zehn Schulen) und dessen Ausbildung (zumindest für die höheren Qualifikationsstufen in unserem Beispiel) in Ganztages-Schulen vermittelt wird, in der Lage ist, eine Ausbildungsreform auch ohne staatliche Reglementierungshilfe durchzuführen und die Ausbildung den Bedürfnissen der Produktion anzupassen.

Zusammenfassung:

Das Projekt aus den frühen Siebzigerjahren, die qualifizierte Ausbildung vermehrt in Betrieben zu vermitteln, um die Ausbildungskapazität zu erhöhen, war also nicht erfolgreich. Eine Dualisierung der Ausbildung fand nicht statt, was aber wegen des Abbaus im Bereich der Uhrenindustrie nicht mehr so notwendig war. Für eine "Dualisierung" hätte das Konzept sowohl bei den politischen Instanzen (Reglementserlass) als auch auf dem Markt erfolgreich sein müssen. Nachdem in einer ersten Periode die Verhandlungen ausschliesslich zwischen der Uhrenkammer und dann dem BIGA abliefen,³⁾ schlug die Uhrenkammer später eine "Autarkie-Strategie"⁴⁾ ein.

- 1) Der Mikromechaniker wird bisher ausser in einem Betrieb nur in Uhrmacherschulen ausgebildet.
- 2) Bei diesem System könnten sich Probleme auf der Ebene der Lehrabschlussprüfungen ergeben, denn rechtlich können an diesen nur Kenntnisse und Fertigkeiten geprüft werden, welche in den Ausbildungs- und Prüfungsreglementen vorgesehen sind. Doch hat die CIFHM auch zu den Prüfungskommissionen Kontakte, so dass höchstens Rekurse problematisch werden können.
- 3) Während dieser ganzen Zeit blieben die Gewerkschaften, insbesondere der SMUV, im Abseits. Im Gegensatz zur Situation in Fall 1 blieben auch Kontakte innerhalb der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen aus. So blieb dem SMUV nur die reaktive Stellungnahme in der Vernehmlassung für die beiden Reglementsentwürfe. Beim Reglement für den Mikromechaniker blieb eine Stellungnahme aus. Aktiver als der (Fort. s.S. 103)

Forts. S. 102, 3): SMUV zeigte sich der Schweizerische Verband evangelischer Arbeitnehmer, welcher in der Vernehmlassung zum Mikromechaniker eine eingehende Kritik abgab.

- 4) Beizufügen ist noch, dass die CIFHM von ihrem Projekt, innerhalb des ASM-Konzepts (siehe Fall 1) ihre Ausbildungsinteressen zu realisieren, nur einen geringen Teil verwirklichen konnte. Die Teilhabe der CIFHM bewirkte lediglich, dass in der Fachrichtung Feinwerktechnik bestimmte Gesichtspunkte der Uhrenindustrie berücksichtigt wurden.

Fall 4

Die Revision und Schaffung von Ausbildungsgängen im kaufmännischen Bereich - Marktkontrollstrategien eines Arbeitnehmerverbandes und Differenzierungsbestrebungen

1966¹⁾ wurden innerhalb der kaufmännischen Berufsschulen des SKV erste Ueberlegungen zu einer Neugestaltung der Ausbildung für die kaufmännischen Berufe gemacht. Das Reglement für die Prüfung sowie der Normallehrplan vom 28.3.1948 sollten revidiert werden. Einerseits wurde eine Differenzierung in eine eher rechnerische und buchhalterische Ausbildung und eine eher auf Muttersprache und Korrespondenz ausgerichtete Ausbildung beim kaufmännischen Angestellten angestrebt. Andererseits sollte eine zweijährige "Bürolehre" für einfachere kaufmännische Tätigkeiten wie einfache Korrespondenz, Maschinenschreiben, Registrieren, Sortieren, Vervielfältigen sowie Maschinenkenntnisse neu geschaffen werden.

Innerhalb des SKV erachtete man es als notwendig, eine Differenzierung vorzunehmen, da man davon ausging, dies entspreche realen Entwicklungen der Arbeitsteilung in Betrieben.

Die zweijährige Bürolehre - der Büroangestellte

Ein Bedürfnis für die Bürolehre ergab sich in den Augen der Vertreter des SKV dadurch, dass zur Zeit der Initiierung der Revision der kaufmännischen Ausbildung immer mehr Personal durch betriebsinterne Ausbildungen für Teilfunktionen angeworben und ausgebildet wurde.²⁾ Diese Entwicklung erschien den Funktionären des Angestelltenverbandes negativ zu sein, da die Arbeitskräfte durch solche Ausbildungen eine ausgesprochen einseitige Ausbildung erhielten, was eine nur sehr beschränkte Mobilität der Arbeitskräfte zur Folge hatte (siehe oben 4., Interessen Arbeitnehmerverbände). Zwar sah man auch gewisse Vorteile in dieser einfacheren kaufmännischen Ausbildung. Vor allem wurde es für richtig befunden, eine Ausbildung für weniger begabte Auszubildende zu schaffen.

In einer Uebergangsphase entschloss sich der SKV deshalb für die Sicherung einer minimalen schulischen Ausbildung für die in den Betrieben ausgebildeten "Büroangestellten". Da aber eine Anlehrausbildung damals in ihrem schulischen Anteil nach dem alten Berufsbildungsgesetz nicht subventioniert wurde und neben der Lehre nur Weiterbildungen Subventionen bekamen, war es notwendig, dass die betreffenden Auszubildenden schon

-
- 1) Schweizerischer Kaufmännischer Verein
 - 2) Insbesondere in Banken und Versicherungen. Diese Ausbildungen kann man als Anlehren oder Einarbeitungen umschreiben.

irgend eine Form von Ausbildung genossen hatten, falls die Ausbildung staatliche finanzielle Unterstützung erhalten sollte. Also entschloss man sich, den Arbeitgebern, welche Bürokräfte anlernten, eine Ausbildung im Schreibmaschinenschreiben zu überbürden. So war das Erfordernis für die Weiterbildungsbeiträge nach dem Berufsbildungsgesetz erfüllt: Nach einer 1/2jährigen Arbeitszeit und Schreibmaschinenausbildung¹⁾ wurde den Auszubildenden durch den SKV eine staatlich subventionierte schulische Ausbildung vermittelt.

Für den SKV hatte aber das Uebergangssystem Nachteile. Die Ausbildungsverträge zwischen Betrieben und den Auszubildenden waren nicht dem Berufsbildungsgesetz unterworfen. So fanden dessen Bestimmungen bezüglich der Auflösung des Lehrverhältnisses (Art. 25 BBG) keine Anwendung. Sobald der Jugendliche nach eigenem Dafürhalten genügend Ausbildung erreicht hatte, verzichtete er auf den weiteren Schulbesuch beim SKV. Nach der Einschätzung des SKV war dies angestelltpolitisch eine schlechte Entwicklung, insbesondere wegen der nur beschränkten Qualifizierung und potentiellen Mobilität, welche die so Ausgebildeten erhielten.²⁾ Deshalb ergriff der SKV die Initiative für die Reglementierung der Büroausbildung. Der oben genannte Grund war aber nicht der einzige für diese Initiative. In den Berufsschulen des SKV hatte man die Beobachtung gemacht, dass ein gewisser Prozentsatz der Schüler den schulischen Anforderungen der reglementierten kaufmännischen Ausbildung nicht gewachsen war.³⁾ Man stand nach Auffassung der Vertreter des SKV vor der Wahl, die Ansprüche bei der kaufmännischen Ausbildung herabzusetzen oder die Misserfolgsquote bei den Lehrabschlussprüfungen zu erhöhen.

Die Ausgangslage bei diesem Entscheidungsprozess war also, dass es den Betrieben gelang, auf dem Arbeitsmarkt genügend Arbeitskräfte zu rekrutieren, welche nach einer durch den Betrieb vermittelten Ausbildung (insbesondere grössere Betriebe wie Banken und Versicherungen waren in der Lage, selbst Ausbildungen durchzuführen) ohne staatlich sanktionierte Ausbildung zu arbeiten begannen. In einer solchen Situation sind sowohl der Staat als auch die Berufsverbände (in unserem Fall Arbeitnehmerverbände) gezwungen, sich den Praktiken des Ausbildungs- und Arbeitsmarktes anzupassen. Hätte der SKV den Betrieben missliebige Forderungen, etwa bezüglich Schulanteil und Ausbildungsgesamtdauer gestellt, hätten die Betriebe sich

-
- 1) In Handelsklassen von Privatschulen.
 - 2) Später liess sich auch feststellen, dass sich Arbeitslose im kaufmännischen Bereich vor allem unter dieser Kategorie fanden.
 - 3) Es ist auch nach der Einführung der Büroangestelltenausbildung zu beobachten, dass ca. 15 - 20% der Bürolehrlinge zuerst die dreijährige kaufmännische Ausbildung absolvieren wollen, aber aus Gründen der Ueberforderung auf die zweijährige Ausbildung umschwenken.

aus den Verhandlungen mit dem SKV zurückziehen können und weiter nach ihrer Façon ausbilden und rekrutieren können. Der SKV musste also "hart" an der geübten Praxis entlang eine "Büroausbildung" konzipieren und hatte den Interessen der Betriebe zu entsprechen, denn diese waren in der Lage, ihre Rekrutierungsbedürfnisse auch ohne den SKV und dessen Ausbildungen zu stillen. Sie hatten also eine Abwanderungsmöglichkeit (vgl. dazu unten 6.).

Bei dieser Ausgangslage war es vor allem das Erreichen erhöhter Mobilität für die Arbeitskräfte, welche den SKV dazu bewog, in den Bereich der kaufmännischen Anlehen im tertiären Sektor mit einer reglementierten kürzeren kaufmännischen Ausbildung "vorzustossen". Es ging darum, bei allen Beschränkungen, die der Markt einem Angestelltenverband auferlegte (vgl. aber auch die Anpassungszwänge für Arbeitgeberverbände bei den dreijährigen Ausbildungen in Fall 1), ein Minimum an Grundausbildung zu sichern und so eine gewisse minimale Mobilität für diese Arbeitskräfte zu schaffen.

In der Folge reichte der SKV dem BIGA einen Reglementsentwurf für den "Bürogehilfen"¹⁾, zusammen mit dem Entwurf für einen "Sekretär" und "Kaufmann"¹⁾, ein. 1970 tauchte das Projekt für eine "Büroausbildung" in einem Brief des BIGA "an die an der Grundausbildung im kaufmännischen Beruf interessierten Arbeitgeberverbände" (1.4.1970) auf, welcher das Ziel hatte, eine Umfrage bezüglich der Revisionsinitiative des SKV und der Conférence des offices cantonaux de la formation professionnelle de la Suisse romande et du Tessin²⁾ durchzuführen.³⁾

1) Siehe dazu unten.

2) Letztere hatte 1968 dem BIGA einen Reglementsentwurf für die Ausbildung und Lehrabschlussprüfung für den Beruf der "employée de secrétariat", mit sprachlicher und buchhalterischer Richtung eingereicht mit der Feststellung, dass die Ausbildung "a été adoptée par notre conférence le 25 avril et ... sera dorénavant appliquée dans les cantons qui ont introduit cet apprentissage".

3) Bezüglich der Bürolehre hiess es im Brief des BIGA, eine Umfrage hätte 1964 ergeben, dass eine Institutionalisierung einer Bürolehre mehrheitlich abgelehnt würde. "Die Arbeitsteilung im kaufmännischen Bereich hat in den letzten Jahren offensichtlich zugenommen, wobei der Unterschied zwischen routinemässigen Verrichtungen und qualifizierter Arbeit in vielen Gebieten klar zutage tritt. Die fortschreitende Mechanisierung und Automatisierung von Arbeiten, die früher durch qualifiziertes Personal erledigt wurden, hat vielfach zu Routinearbeit geführt. Die Ansprüche an Personen, welche solche Arbeiten ausführen, sind eher gering und beschränken sich auf einfache Korrespondenz, Maschinenschreiben, Registrieren, Sortieren, Vervielfältigen sowie Kenntnisse der Forts. s.S. 107)

Mit diesem Brief wurde ein Fragebogen bezüglich einer Neuregelung des gesamten kaufmännischen Berufsbildungswesens verschickt (zu den andern Teilen neben der Bürolehre, vgl. unten). In diesem Fragebogen wurde die Meinung der Befragten zur Einführung einer zweijährigen Bürolehre sondiert. Eine solche Ausbildung wurde mehrheitlich befürwortet. Zwar fürchtete der COOP eine Konkurrenz gegenüber der dreijährigen Ausbildung, doch wurde von andern Befragten hervorgehoben, eine solche Lehre sei einer Anlehre vorzuziehen und würde die Rekrutierung und Ausbildung weniger begabter Jugendlicher erlauben (Konkordat der schweizerischen Krankenkassen). Auch der Migros-Genossenschaftsbund schloss sich dieser Interpretation an, desgleichen der Schweizerische Anwaltsverband. Die "Fédération des Notaires de Suisse" fürchtete eine Konkurrenz zur dreijährigen Ausbildung und sah keinen Rekrutierungsbedarf. Die Schweizerische Bankiervereinigung drückte sich mehrheitlich zugunsten der Einführung der Bürolehre aus. "Das Niveau der Lehrlingsausbildung ist mindestens zu halten oder eher wieder zu heben. Für die schulisch schwächeren Elemente ist auf einem tieferen Niveau ein neuer Lehrgang zu schaffen, der offiziell anerkannt wird." Aus der Sicht dieser Arbeitgebervereinigung brachte also die Spaltung in eine qualifizierte und weniger qualifizierte Ausbildung Vorteile, da sie ermöglichte, das Niveau der höheren Qualifikationsstufe zu halten und gleichzeitig die Rekrutierung für die niedrigere Qualifikationsstufe durch die offizielle Anerkennung zu erleichtern. Es ergaben sich also auch für die Arbeitgeberseite Vorteile aus der "Verstaatlichung" der praktizierten Anlehen. Der Gewerbeverband (SGV) nahm eine leicht abweichende Stellung ein. Er legte Wert auf die Rekrutierungsmöglichkeit¹⁾ über Anlehen und sah diese durch eine kurze Lehre gefährdet.

Forts. S. 106, 3): entsprechenden Maschinen und Apparate. Die Ausbildung erfolgt vor allem in privaten Handelsschulen (damit war die genannte Grundausbildung im Maschinenschreiben gemeint, C.A.). Eine gezielte Ausbildung in Form einer kurzen Lehre mit einer Abschlussprüfung wird aber von verschiedenen Kreisen als zweckmässig erachtet. Sie wäre auch einer Aufwertung der kaufmännischen Berufslehre förderlich, indem die 'Bürolehre' dazu beitragen könnte, die dreijährige Lehre von den intelligenzmässig schwächeren Anwärtern zu entlasten" (Brief, BIGA, 1.4.1970).

- 1) "Eine Dauer von zwei Jahren zur Erlernung einfachster Arbeiten ... erscheint uns als ziemlich problematisch. Die Anlehre dürfte für solche Tätigkeiten auch künftig der angemessene Ausbildungsweg sein. Es hat wenig Sinn, die wertvolle Einrichtung der Anlehre mit den Möglichkeiten des nachträglichen Lehrabschlusses (siehe Art. 41 BBG, C.A.) durch eine Vielzahl schmaler Lehren auch prestigemässig zu konkurrenzieren" (Stellungnahme SGV, Vernehmlassung).

Der Zentralverband Schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen und der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins¹⁾ stellten fest, dass "im Zuge der wirtschaftlichen und bürotechnischen Entwicklung ... die Zahl der Tätigkeiten im kaufmännischen Berufe, welche keine umfassende kaufmännische Ausbildung voraussetzen, grösser geworden(ist). Hinzu kommt, dass viele Lehrlinge und Lehrtöchter auch nicht mehr unbedingt die für eine umfassende kaufmännische Ausbildung notwendigen Voraussetzungen mitbringen; für diese könnte eine zweijährige Bürolehre einen Ersatz für eine kaufmännische Lehre bieten, und solchermassen könnte die kaufmännische Lehre von ungeeigneten Anwärtern entlastet werden... Wenn eine zweijährige Bürolehre eingeführt würde, müsste sie sich offensichtlich darauf beschränken, schulisch weniger gut vorbereitete Schulentlassene für gewisse einfachere und ausführende Arbeiten im kaufmännischen Beruf vorzubereiten... Damit wird deutlich, dass sich diese zweijährige Bürolehre den bestehenden Anlernkursen nähert, und es muss auch die Frage aufgeworfen werden, ob das gleiche Ziel nicht auch durch Ausbau der Anlernkurse erreicht werden kann" (Stellungnahme zur Umfrage vom 1.4.1970, Zusammenfassung BIGA, Dezember 1970).

In einem Brief des BIGA vom 23.12.1970 zur durchgeführten Umfrage wird festgestellt, dass das Interesse an einer gut ausgebildeten "Bürogehilfin" beträchtlich zugenommen habe (dieses Bedürfnis hatten die Arbeitgeberorganisationen angemeldet).

Im Frühjahr 1971 kamen die Arbeiten zur Revision der kaufmännischen Grundausbildung in Gang. Am 31.1.1972 wurde das Kreisschreiben zur Vernehmlassung über die Revision der kaufmännischen Berufe verschickt. Die Vernehmlassung dauerte bis zum 31. Mai 1972 und ergab eine mehrheitliche Zustimmung zum Entwurf²⁾. Dabei wurde sehr unterschiedlich argumentiert.³⁾

-
- 1) In den branchenübergreifenden kaufmännischen Berufen schalteten sich Spitzenverbände in die Entscheidungsprozesse ein (siehe dazu oben, 4. Arbeitgeberverbände).
 - 2) Gegner des "neuen Berufs" waren die Kantone NW, GL, AG, GE (trotz prinzipieller Einwände unter Vorbehalt für die Einführung) und die Verbände Arbeitgeberschaft des Kantons Waadt, Notariats- und Anwaltsverbände Aargau, Genf, Luzern, Fédération Romande des Employés, Verband privater Handels-Fachschulen.
 - 3) Argumente für und wider den "Bürogehilfen" wurden vorgebracht:
Für:
 - Möglichkeit für weniger Begabte und junge Leute mit wenig Vorschulung zur Erlangung einer kaufmännischen Ausbildung und Möglichkeit für die Betriebe, solche Jugendliche für diese Tätigkeiten zu rekrutieren (ZH, LU, UR, ZG, BS, Basler Volkswirtschaftsverband, Schweiz. Verband für Berufsberatung).

Am 9.6.1972 wurde vom BIGA ein Brief verschickt, in welchem dem Bedauern über die schwache Teilnahme an der Vernehmlassung Ausdruck gegeben wird.

Am 6.7.1972 fand die Bereinigungssitzung bezüglich der Revision der kaufmännischen Ausbildung statt.¹⁾

Forts. s.108 , 3):

- Anpassung an Entwicklungen im Bereich der Produktion (BS, Konferenz der Schweiz. Handelsschulrektoren, Handelslehrerverband, Schweiz. Verband für Berufsberatung).
- Bessere Kontrollmöglichkeit über den Ausbildungsinhalt und dessen Qualität als bei einer Anlehre (VD, evangelische Arbeitnehmer und Basler Volkswirtschaftsbund).
- Aufwertung der Ausbildung für die kaufm. Angestellten durch Selektion (kaufm. Berufsschulen, St. Gallen, Appenzell, Schweiz. Verband für Berufsberatung).

gegen:

- Keine Durchlässigkeit nach oben (kaufm. Angest.) für den Büroangestellten (SH, SG, GR, TI, GE: Sackgasse, Gewerbeverband (SGV), Zentralverband Schweizerischer Arbeitgeberorganisationen (ZVSA), Basler Volkswirtschaftsbund, Fédération romande des employés de commerce).
- Ausbildung von Hilfskräften der Wirtschaft überlassen (NW, GL).
- Konkurrenz gegenüber "blue-collar"-jobs, d.h. Befürchtung einer Abwanderung von den handwerklich-industriellen Berufen zur leicht erreichbaren Büroausbildung (NW).
- Konkurrenz gegenüber qualifizierter kaufm. Ausbildung, Wahl des 2jährigen Berufes aus Bequemlichkeit (FR, NW, AG, SGV, ZVSA).
- Zu wenig schulische Ausbildung (sollte auf 1 1/2 Tage erhöht werden) (Christl. Nationaler Gewerkschaftsbund).
- Zu schlechte Selektionsmöglichkeiten, Notwendigkeit des Verweisenkönnens in die zweijährige Ausbildung beim kaufm. Angestellten (dreijährige Ausbildung) (ZVSA).
- Nur Schaffung einer billigeren Arbeitsmarktkategorie (Fédération romande des employés de commerce). Ein Argument, das vor allem dadurch motiviert ist, eine Konkurrenz für kaufmännische Angestellte zu verhindern (vgl. dazu oben 4., Interessen Arbeitnehmerverbände, und Fall 2: Verhältnis Lithographen - Buchdrucker): "Socialement, le projet aboutit à une injustice car il est douteux que l'on puisse différencier ultérieurement les salaires du personnel formé respectivement en deux et trois ans. Ce nivellement des salaires ne saurait contribuer à la révalorisation de la formation professionnelle" (Stellungnahme Fédération Romande des Employés de Commerce).

1) Eingeladen wurde die Deutschschweizerische Berufsbildungsämterkonferenz, die Conférence Romande des Offices Cantonaux de la Formation Professionnelle, der Zentralverband der Schweiz. Arbeitgeberorganisationen, der Schweizerische Gewerbeverband, der SKV, die Fédération Romande des Employés

Forts. s.S.110

Das Reglement für den Büroangestellten (so die neue Bezeichnung) wurde in dieser Sitzung gutgeheissen und man sprach sich für einen Erlass in vorläufiger Form aus. Am 11.12.1972 wurde das vorläufige Reglement für den Büroangestellten (um eine weitere Verzögerung zu vermeiden) ohne das dazugehörige Prüfungsreglement erlassen. Das Reglement sieht einen Tag Schulbesuch pro Woche vor und wurde auf Frühjahr 1973 in Kraft gesetzt. Dabei wurde in Art. 2 der Uebertritt (nach einem Jahr) in die kaufmännische Ausbildung wenigstens der Möglichkeit nach zugelassen. Die Tätigkeitsgebiete des Büroangestellten umfassen Brief- und Paketpost, Kartei- und Registraturarbeiten, Archivierung, Kontrollarbeiten, Bedienung von Reproduktionsapparaten und -maschinen, Erstellen von Matrizen, Telefondienst, Schreib- und Korrespondenzdienst, Mithilfe in der Buchhaltung, Post- und Bankzahlungsverkehr, Arbeit an der Rechenmaschine, Fakturierung, Offert-, Bestell- und Mahnwesen.

Zusammenfassung -- Büroangestellter:

Der Reglementserlass beim Büroangestellten ist dadurch gekennzeichnet, dass ein Arbeitnehmerverband versuchte, Kontrolle über einen rein betrieblichen Ausbildungsbereich zu erlangen. Diesem Berufsverband ging es darum, für die Arbeitskräfte ein gewisses Mass an Mobilität zu sichern (vgl. oben 4., Interessen Arbeitnehmerverbände). Entgegen seiner sonst zentralen Strategie, den Gebrauchswert der Arbeitskraft für die Abnehmer, d.h. die Betriebe, so stark als möglich durch eine relativ hohe Qualifizierung zu erhöhen, also sowohl den Tauschwert als auch den betrieblichen Verwertungswert zu steigern und die Qualifikation der Arbeitskraft den durch den Markt vermittelten betrieblichen Interessen bestmöglich anzuschmiegen, ging es dem SKV im Fall "Büroangestellter" darum, eine Angestelltenkategorie, welcher sonst nicht das Hauptaugenmerk des SKV galt - diese Organisation hatte sich bisher eher um die qualifizierte kaufmännische Ausbildung gekümmert - teilweise dem direkten Zugriff betrieblicher Interessen zu entziehen und so die Art der Ausbildung von den engen betrieblichen Interessen loszulösen. Es ging darum, die von den Betrieben praktizierte, auf enge Einzeltätigkeiten konzentrierte Ausbildung durch eine andere, staatlich abgestützte, mehrseitig verwendbare Ausbildung zu ersetzen. Dabei waren aber die Möglichkeiten des SKV eingeschränkt, er hatte gleichzeitig mit der Loslösung vom Arbeitsmarkt nahe genug an diesem zu bleiben, um nicht die neue Ausbildung Buchstabe bleiben zu lassen.

Die Spezialisierung der Ausbildung beim kaufmännischen Angestellten - Die Revisionsbestrebungen bezüglich der qualifizierten kaufmännischen Ausbildung

Die Revisionsanträge bezüglich der kaufmännischen Ausbildung waren dem BIGA/EVD gleichzeitig mit denjenigen für den kaufmännischen Angestellten unterbreitet worden (1969/70). Das Projekt des SKV bezweckte eine Revision der Ausbildung den Normallehrplan und die Lehrabschlussprüfung betreffend. Die

praktische Ausbildungsreglementierung war nicht Ziel der Reform. Zentrum der Revisionsbestrebungen war eine Differenzierung der Ausbildung in einen Typ A, welcher einen buchhalterischen Schwerpunkt besass, und einen Typ B, welcher eher sprachlich ausgerichtet war. Dieser Entwurf ging in eine ähnliche Richtung wie zuvor schon ein Ausbildungskonzept, welches von der Conférence romande des offices cantonaux de formation professionnelle lanciert und 1968 dem BIGA vorgelegt worden war.¹⁾

Am 1.4.1970 verschickte das BIGA den oben genannten Brief "an die an der Grundausbildung im kaufmännischen Beruf interessierten Arbeitgeberverbände." Darin wurden die Projekte des SKV und der Conférence Romande dargestellt. Weiter hiess es, dass es möglich sein sollte, die beiden Entwürfe auf einen Nenner zu bringen. Weiter wurde ausgeführt, eine vermehrte schulische Ausbildung werde als notwendig erachtet. Am 1.4.70 wurde gleichzeitig mit den Fragen bezüglich des Büroangestellten ein Fragebogen "an die massgeblichen Verbände der Arbeitgeber²⁾ über die Grundausbildung im kaufmännischen Beruf"³⁾ verschickt.

-
- 1) Siehe dazu oben. Die Conférence hatte argumentiert, dass viele kaufmännische Angestellte nicht mehr mit Rechnen und Buchführung zu tun hätten, daraus ergebe sich das Bedürfnis nach einer "Ausbildung für Sekretariatsangestellte". In der Westschweiz wurde in der Folge eine versuchsweise Ausbildung gestattet (1968). Die Employée de secrétariat glich im Konzept dem Typ B des SKV-Projekts. Dem SKV war bei der Erarbeitung der Revision die Prämisse gesetzt worden, den "Trend aus der Westschweiz" aufzufangen, so dass dieser Verband eine Aufteilung in zwei Sparten vorsah.
 - 2) Vom "massgeblichen Verband der Arbeitnehmer" war ja die Initiative und der Entwurf zur Revision ausgegangen.
 - 3) Darin wurden Fragen bezüglich der Beibehaltung der bisherigen Lehre, bezüglich Aufteilung der bisherigen Lehre, der Ausdehnung des beruflichen Unterrichts auf drei halbe Tage während der ganzen Lehrdauer, bezüglich eines ersten Lehrjahres mit ausschliesslicher Schulausbildung und der Aufhebung des Lehrberufs "Verwaltungsangestellter" gestellt. In den Antworten zur Umfrage forderte der Zentralverband Schweizerischer Arbeitgeberorganisationen (ZSAO) eine breite Grundausbildung mit Spezialisierungsmöglichkeiten (Wahlfachsystem), doch stimmte er gleichzeitig im Prinzip einer Gabelung zu. Eine solche befürworteten weiter: COOP, Krankenkassenkonkordat, MIGROS, Anwaltsverband, Fédération des Notaires de Suisse, Bankiervereinigung (interne Mehrheit 7:2), SGV ("eher ja") und der ZSAO. In der Befragung war auch gleichzeitig die Variante der "Conférence" vorgelegt worden. Zusätzlich bezogen sich die (Forts. s.S. 112)

Chronologisch lief der Entscheidungsprozess für die qualifizierte Ausbildung bis zur Vernehmlassung¹⁾ gleich ab wie für den "Büroangestellten".

Forts. S. 111, 3): Antworten auf die Erhöhung auf 3/2 Tage Schule und auf die rein schulische Ausbildung im 1. Jahr:

	COOP	Krankenk.	Mi-gros	An-wälte	No-tare	Ban-kierv.	SGV	ZSAO
Variante SKV	nein		ja: EDV	ja	ja	ja (7)		ja
Conférence				zu wenig Schule		ja (3)		
3/2 Tage	ja	ja	ja	ja	ja	nein: (5), ja: (4)	ja: (44), nein: (41)	eher ja
1. Jahr Schule	nein	nein	nein	nein	nein	nein	eher nein	nein

1) Grundsätzliche Gegner in der Vernehmlassung waren folgende Kantone und Verbände:

Kantone: ZH, LU, UR, NW, GL, SH, AG, GE.

Verbände: Schw. Verband Evang. Arbeitnehmer, Schw. Bankiervereinigung, SH Kantonalbank, Fédération Romande.

Argumente für und wider das vorgelegte Revisionsbestreben waren folgende:

Gegen:

- Gegen eine Teilung und für eine Differenzierung durch eine Vergrösserung des Pflichtwahlfachangebots und -anteils setzten sich ein: ZH, LU, UR, NW, GL, SH, die Bankiervereinigung, der SVEA, der Bund Schweiz. Frauenorganisationen, der Schweiz. Verband für Berufsberatung, die Schaffhauser Kantonalbank, kantonale Anwaltsverbände. TI und VD setzten sich für einen Eintrag der besuchten Wahlpflichtfachgruppe im Fähigkeitszeugnis ein.
- Ablehnung mit gleichzeitiger Forderung nach verstärkter Differenzierung: ZH, BE, TI ("wenn schon, denn schon"), VS, Verein privater Handelsfachschohlen, Conférence des Directeurs des Ecoles Commerciales de la Suisse Romande et du Tessin, Fédération Romande des Employés de Commerce.
- Entscheidung für Fachrichtung erst im zweiten Jahr, weniger Spezialisierung: TG, ZSAO/SHIV, Handelslehrerverband.
- Zu stark spezialisiert: ZSAO/SHIV.
- Zu viel schulische Ausbildung und Belastung für den Lehrling.
- Einführungs- und Phasenunterricht (z.B. Maschinenschreiben): Bankiervereinigung.
- Nur einen Namen, zwei Fachrichtungen: SVEA, VD, TI, Bankiervereinigung, GL, BS, ZG, SG, ZSAO/SHIV.

(Forts. s. S. 113)

Am 6.7.1972 fand eine Bereinigungssitzung bezüglich der Revision der kaufmännischen Berufsausbildung statt.¹⁾

Bezüglich der dreijährigen kaufmännischen Ausbildung wurde vor allem die Frage der Berufsbezeichnung erörtert: nicht "Kaufmann" und "Sekretär" sollte die Bezeichnung sein, sondern es sollte eine gemeinsame Bezeichnung "kaufmännischer Angestellter" mit unterschiedlichen "Typen" (R+S) gewählt werden, wie dies schon in der Vernehmlassung von der Mehrzahl der Konsultierten gefordert worden war. Vor allem der Vertreter des ZSAO (Allenspach) vertrat diese Position. Weiter wurde die Frage der Höchstzahl der Lehrlinge pro Betrieb diskutiert: Die Forderung dabei war, bei der Bestimmung dieser Zahl die zwei- und dreijährige Ausbildung nicht in einen Topf zu werfen, da so die zweijährig Auszubildenden in ihren Einstellungs-chancen beschnitten würden.²⁾

Im selben Zeitabschnitt richtete die Société des jeunes commerçants einen Brief an den Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements, in welchem der Verband der Ueberzeugung Ausdruck gab, übergangen worden zu sein. Am 15.8.1972 wurde dieser

Forts.s. 112, 1):

- Probleme des schulischen Unterrichts durch Zweiteilung: ZH, stärkere Berücksichtigung kleinerer Schulen: UR, GR, NW (einheitliche Ausbildung wäre einfacher)
- provisorischer Erlass: ZH, BE, SG, TG, CNG, KV Basel, SKV, Stenographielehrervereinigung

für:

- trägt unterschiedlicher Begabung und Neigung Rechnung: ZG, BS, TG, SGV, COOP, Verband bernischer Notare
- Anpassung an betriebliche Anforderungen: BS, BL
- erleichtert Rekrutierung: NW

Eine bezüglich der Perzeption von Marktrestriktionen durch die Verwaltung interessante Anmerkung machte UR: "Dabei dürfen wir jedoch nicht vergessen, dass die zusätzliche Unterrichtszeit zu Lasten der Lehrgeschäfte und der praktischen Ausbildung geht und sich auf die Zahl der Lehrstellen restriktiv auswirken kann." Fraglich ist die Berechtigung des Arguments in diesem Fall.

- 1) Eingeladen waren: Deutschschweizerische Berufsbildungsämterkonferenz, Conférence Romande des Offices Cantonaux de la Formation Professionnelle, ZSAO, SGV, Fédération Romande des Employés de Commerce, Konferenz der kaufmännischen Berufsschulrektoren, Verband der Lehrer an kaufm. Berufsschulen und einzelne kaufmännische Berufsschulrektoren als Gäste, welche eine Arbeitsgruppe "Normallehrplan" bildeten.
- 2) Beim Normallehrplan ergaben sich Auseinandersetzungen bezüglich der Verteilung der Pflicht- und Wahlfächer. Deshalb trat die aus kaufmännischen Schulleitern zusammengesetzte Arbeitsgruppe am 15.9.1972 noch einmal zusammen.

Brief beantwortet. Der Departementsvorsteher stellte fest, dass zwar der SKV in der Welschschweiz minoritär sei, die Fédération romande - obwohl sie 22'000 Mitglieder umfasse einschliesslich Doppelmitgliedschaften mit dem SKV - aber nur eine Regionalorganisation sei.

Im März 1973 wurden dann durch das BIGA die Einladungen für die endgültige Bereinigung der Entwürfe für den kaufmännischen Angestellten verschickt. Das Vorgehen war ein zweistufiges: Das BIGA und der hauptsächlich Beteiligte SKV (zusammen mit den Schulleitern der kaufmännischen Schulen) wollten in einer ersten, nur wenige Organisationen (und Personen) zusammenfassenden Sitzung in noch kontroversen Punkten eine Einigung erzielen, damit in der eine Vielzahl von Organisationen umfassenden "Bereinigungssitzung" keine zentralen Auseinandersetzungspunkte übrig bleiben.

An der ersten Sitzung, der "Vorbesprechung der Sitzung über die Neugestaltung der kaufmännischen Ausbildung" vom 16.4.1973, nahmen je ein Vertreter des ZSAO, der kaufmännischen Berufsschulen der deutschen Schweiz, der kaufmännischen Berufsschulen der französischen Schweiz und des SKV zusammen mit drei Vertretern des BIGA teil. "Im Vordergrund steht die Festlegung der Fächer sowie der Stundenzahlen, damit an der Sitzung vom nachfolgenden 17. April 1973 dem grossen Forum ein konkreter Antrag vorgelegt werden kann. Obschon Aenderungen noch möglich sein werden, soll der nun zur Diskussion stehende Fächer- und Stundenplan definitiven Charakter haben" (Protokoll der Vorbesprechung, 16.4.1973). Diskutiert wurde einerseits die Frage, ob für den sprachlichen Typ (S) Wahlfächer vorgesehen werden sollten. Dies in Widerspruch zum von der Arbeitsgruppe erarbeiteten Vorentwurf. Weiterhin wurde besprochen, ob der Typ S nicht noch stärker auf die sprachliche Ausbildung ausgelegt werden solle. Vom BIGA aus wurde abweichend vom bisherigen Entwurf ein einheitliches Konzept mit Kern- und Wahlfächern vorgeschlagen. So könne eine Gabelung des Berufs verhindert werden. ¹⁾ Dieses Ansinnen wurde von den Berufsschullehrern abgelehnt, da ein solches vor allem in der Westschweiz abgelehnt werden würde, insbesondere wegen des Fehlens einer breiten Grundausbildung. "Ein grosses Angebot an Wahlpflichtfächern gleich zu Beginn der Lehre fördert ein Spezialistentum ohne solide Grundlagen, das nicht im Interesse der Wirtschaft liegt." (ibid.) Der beteiligte Deutschschweizer Berufsschuldirektor schlug vor, beim Typ S keine Wahlpflichtfächer vorzusehen, während beim Typ R eine Pflichtlektion die

1) Damit wurde kaum mehr über den Sinn einer Gabelung in der Ausbildung gesprochen, obwohl die Fragwürdigkeit der Differenzierung von einigen Teilnehmern noch thematisiert wurde.

Wahl zwischen zweiter Fremdsprache, Stenographie und Datenverarbeitung ermöglichen solle. Diesem Vorschlag wurde zugestimmt. Der Vertreter des ZSAO schlug eine Reduktion der Zeit pro Lektion von 50 auf 45 Minuten vor zusammen mit einer Erhöhung der täglichen Schulzeit von 400 Minuten (6'40 h) auf 450 Minuten (7'30 h) vor. Somit konnten täglich zehn anstatt acht Lektionen vermittelt werden. Die gesamte Schuldauer wurde um 150 Stunden (200 Lektionen) erhöht, welche auf die seit Sommer 1972 obligatorischen Turnstunden und 120 Lektionen zu Übungszwecken verteilt werden sollten. Diesem Vorschlag wurde zugestimmt.¹⁾

Am 17.4.1973 fand dann die "eigentliche" Bereinigungssitzung statt, an der ein breiteres²⁾ Spektrum von Organisationen und deren Vertretern teilnahm.

1) Später sollte festgestellt werden, dass der "10-Stunden-Unterrichtstag an der Berufsschule ... weder pädagogisch noch lernpsychologisch vertretbar ist" (A.Stadlin, Rektor der Handelsschule des Kaufm. Verbandes Zürich, in NZZ 11.11.1980, Nr. 263).

2) Kantonale Berufsbildungsämter:

Dr. O. Nickler	Berufsbildungsämterkonferenz der deutschen Schweiz
A. Corbaz	Conférence des offices cantonaux de formation professionnelle de la Suisse romande et du Tessin
R. Scacchi	
<u>Arbeitgeber:</u>	
H. Allenspach	Direktor des Zentralverbandes Schweiz. Arbeitgeberorganisationen
J. Leuenberger	Schweizerischer Gewerbeverband
<u>Arbeitnehmer:</u>	
Ed. Ruchti	Schweizerischer Kaufmännischer Verein
G. Sassi	Fédération romande des employés
Dr. M. Carmine	Schweizerischer Bankpersonalverband
<u>Schulen, Lehrer:</u>	
Chr. Thierstein	Konferenz der Schulleiter der kaufmännischen Berufsschulen, deutsche Schweiz
G. Misteli	französische Schweiz
Dr. H. Hösli	Schweizerischer Verband der Lehrer an kaufmännischen Berufsschulen
Dr. A. Loher	Schweizerische Gesellschaft für kaufmännisches Bildungswesen
R. Etter	Rektor der Kaufm. Berufsschule Bern
Dr. A. Märki	Rektor der Kaufm. Berufsschule Zürich
Dr. L. Philipp	Rektor der Kaufm. Berufsschule Basel
Dr. W. Fricker	Rektor der Kaufm. Berufsschule Aarau
J.-Ch. Corbaz	Directeur de l'Ecole professionnelle commerciale Lausanne
<u>Universitäten:</u>	
Dr. Ch. Metzger	Institut für Wirtschaftspädagogik, St. Gallen
<u>Spezialorganisation:</u>	
M. Racine	INTERSTENO
(zusätzlich: 4 Mitglieder des BIGA)	

Bei der Sitzung wurde auf die "Vorbesprechung" vom Vortag und auf die dabei erfolgten Aenderungen gegenüber dem Vorschlag der Spezialkommission (Fächerkatalog, Stundenzahl) hingewiesen. In der Diskussion wurde dann schon zu Anfang der Vorschlag zum Erlass eines provisorischen Reglements gemacht (Nickler), ohne stark auf den Inhalt der am Vortag getroffenen Entscheidungen einzugehen. Damit sollte die Bedingung geschaffen werden, auch ohne vollständigen Konsens zu einem schnellen Erlass des Reglements zu kommen. Auch von SKV-Seite wurde auf die Dringlichkeit des Erlasses hingewiesen, wobei man mögliche Unvollkommenheiten in Kauf nehmen müsse. Darauf folgte eine Diskussion verschiedener Themen, welche aber auf die Gestaltung des Lehrplanes keine Auswirkungen mehr hatte. "In einer konsultativen Schlussabstimmung (wurde) der vorliegende Stundenkatalog mit allen gegen eine Stimme (Racine) bei einer Enthaltung (Dr. Metzger) angenommen" (Protokoll der Sitzung vom 17.4.1973 in Rolle, Bern, 8. August 1973). Ein weiterer Beschluss betraf den Moment der Inkraftsetzung des Stundenplanes. Man beschloss eine Inkraftsetzung mit Uebergangslösung auf Frühjahr 1974.

Die in der folgenlosen Diskussion besprochenen Probleme erhellen den vorhergehenden Prozess. Ein wesentliches Problem, dem Beachtung geschenkt wurde, war die für bestimmte Fächer durch die vom ZSAO vorgeschlagene Lektionszeitverkürzung prekär gewordene Gesamtstundenzahl. Dieses Problem wurde vor allem für die zweite Fremdsprache diagnostiziert. (Märki, Philipp, Fricker, Schmid, z.T. Nickler, welcher eine "dramatische Kehrtwendung des BIGA" feststellt). Allenspach plädierte als Antwort für ein Schwergewicht auf der ersten Fremdsprache und rechtfertigte die Kürzung weiter mit der obligatorischen Einführung der Turnstunden. Ein weiteres Problem durch die Lektionszeitkürzung wurde in der Erhöhung der Lektionszahl gesehen und der dadurch entstehenden Belastung für den Lehrling (Metzger). Allenspach verwies darauf auf ähnliche Belastungen bei Mittelschülern.

Die Verteilung der Fächer auf die dreijährige Ausbildungszeit wurde auch besprochen, wobei vor allem die Konzentration technischer Fächer im ersten Jahr kritisiert wurde (Allenspach). "Dieses Missverhältnis zwischen technischen Fächern und solchen mit kulturellem Wert am Anfang der Lehre würde die jungen Leute abstossen." Auch im Mutterspracheunterricht wurde ein Manko an Bildungsinhalten gegenüber Ausbildungsinhalten festgestellt: "Dr. Nickler kommt zurück auf die Muttersprache und findet die Verwendung der 40 Zusatzstunden für Uebungen als zu utilitaristisch. Eine Minimalliteratur ist schon angesichts des Einflusses unserer Medien notwendig, damit eine Initialzündung für die Lektüre erfolgt, die vielleicht erst später einsetzt." Dazu wurde nicht ohne Zynismus angemerkt (Ruchti), dass "nur gehofft werden (kann), dass die zusätzlichen Stunden den Anstoss geben aufzuzeigen, dass es so etwas wie Literatur überhaupt gibt". Es ergab sich also ein Dilemma, im

Rahmen der Berufsausbildung Bildungsinhalte zu vermitteln. Doch wurde gleichzeitig bei der beschränkten Lektionenzahl (Muttersprache zusammen mit Korrespondenz in der Muttersprache 240 Lektionen insgesamt) das unter derart festgesetzten Rahmenbedingungen fast zwangsläufig Alibihaftes solcher Anstrengungen gesehen.

Eine ähnliche Situation ergab sich bei der Diskussion des Inhalts des Faches EDV, welches als "Mathematik und EDV" bezeichnet worden war. Insbesondere drehte sich die Diskussion um die Frage, ob mathematische Kenntnisse in der Betriebspraxis erwünscht seien. Der Tenor der Diskussion (Loher, Etter, Allenspach, Ruchti) war etwa der folgende: Mathematik sei zwar wünschenswert, das Schergewicht im Unterricht müsse aber auf der EDV liegen (Allenspach). Eine nicht von ökonomischer Verwendbarkeit ausgehende Diskussion wurde nicht geführt. Auch die Stellung der Mathematik wurde nur unter dem Gesichtspunkt ihrer betrieblichen Verwendbarkeit diskutiert.

Ein interessanter Abschnitt der Diskussion drehte sich um die Wünschbarkeit der Differenzierung der Ausbildung in die Typen R, rechnerisch und S, sprachlich. Ein Teilnehmer der Runde versuchte, Resultate seiner universitären Beschäftigung gegen die Differenzierung anzuführen (Metzger). Die Differenzierung lasse sich aufgrund der bei Lehrlingen vorgefundenen Intelligenzstruktur nicht rechtfertigen, die sprachlichen Fächer hingen nicht mit der Intelligenzstruktur zusammen. Der Typ S sei aufgrund einer eventuellen Begabungskonfiguration nicht zu rechtfertigen. Die sprachlichen Fächer seien sogenannte weiche Fächer, Intelligenzneutral, was dazu führen könnte, dass die sprachliche Richtung zu einem Sammelbecken der weniger Begabten werde. Der besagte Teilnehmer an der Runde forderte die Versammlung auf, einzugestehen, dass nicht die Intelligenzstruktur das Kriterium der Differenzierung bilde, sondern die Bedürfnisse der Wirtschaft. Die Begabungsunterschiede waren in der Tat in vielen Stellungnahmen im bisherigen Verlauf der Reglementsrevision als Begründung für die Differenzierung angegeben worden, doch schien der offensichtliche Verlust dieses Arguments niemanden in der Runde sonderlich zu stören. Der "Beitrag objektiver Wissenschaft" verhallte schnell, ohne Resonanz, es wurde lediglich festgestellt, der Wirtschaft sei zweifellos gedient, wenn die Mehrzahl der Mädchen den Typ S als zukünftige Sekretärinnen wählen würden (Loher). Die Eignung der Spezialisierung in der betrieblichen Arbeitsteilung war ausreichendes Argument für die Ausbildungsgestaltung. Das Fazit der Sanktionierung der Entschei-

dungen der "vorbesprechenden Runde" durch die Teilnehmer der Bereinigungssitzung vom 17.4.1973 war ein Reglementsentwurf, welcher für die Lehrlinge beider Typen den Unterricht im ersten Lehrjahr gemeinsam gestaltete und eine Wahlmöglichkeit während oder nach dem ersten Lehrjahr einführte (siehe Art. 1 Abs. 2 und 3 des endgültigen Reglements). Daneben sollte der Lehrbetrieb eine wohl branchenbezogene, aber breite, auf den ganzen Beruf bezogene Ausbildung durchführen (Abs. 2). Diese sollte umfassen: 1. Lehrjahr: Brief- und Paketpost, Kartei- und Registraturarbeiten, Kontrollarbeiten, Schreibmaschinenschreiben, leichte Korrespondenz, Telefondienst, Vervielfältigungstechniken; 2. Lehrjahr: Korrespondenz, Erstellen von Schriftstücken, Matrizenherstellung, Bank- und Postzahlungsverkehr, Inkasso- und Mahndienst, Mithilfe im Rechnungswesen; 3. Lehrjahr: Schriftverkehr mit Geschäftspartnern, Protokollführung über einfache Geschäfte, Rechnungswesen. Daneben sollten dem Lehrling Berufskenntnisse bezüglich der Organisation des Lehrbetriebs, Handelskunde und Branchenkenntnisse vermittelt werden. Fragen der betrieblichen Komponente der Ausbildung war aber nicht Gegenstand der Revisionsbestrebungen, die im Reglement enthaltenen Vorschriften sind ohnehin rudimentär.¹⁾

1) Der Prüfungsstoff wurde wie folgt reglementiert:

Kaufm. Angestellter Typ R:

1. Berufs- und Branchenkenntnisse (mündl. 30 Min.), 2. Muttersprache (Aufsatz: 90 Min., Sprachübung: 30 Min.),
3. Korrespondenz in der Muttersprache (75 Min.), 4. Fremdsprache (80 Min.), 5. Betriebs- und Rechtskunde (Jahresn.), 6. Rechnen (120 Min.), 7. Buchhaltung (180 Min.), 8. Staats-, Wirtschaftskunde, Wirtschaftsgeographie (Notendurchschnitt),
9. Maschinenschreiben (Schulnote), 10. Wahlfächer: EDV (60 Min.), Zweite Fremdsprache (80 Min.), Stenographie (60 Min.), Freifächer: EDV, weitere Fremdsprache, Stenographie in der Muttersprache, Mathematik.

Kaufm. Angestellter Typ S:

1. idem, 2. Muttersprache (Aufsatz 90 Min., Sprachübung oder Diktat 30 Min., Redaktionsübung 60 Min.), 3. Korrespondenz (75 Min.), 4. Erste Fremdsprache (110 Min.),
5. Zweite Fremdsprache (80 Min.), 6. Betriebs- und Rechtskunde (Durchschnittsnote), 7. Rechnen, Buchhaltung (Schulnoten), 8. Staatskunde, Wirtschaftskunde, Wirtschaftsgeographie (Schulnoten), 9. Maschinenschreiben, Büro- und Sekretariatstechnik (40 Min.), 10. Stenographie in der Muttersprache (60 Min.). Freifächer: 1. Weitere Fremdsprachen, 2. Stenographie in Fremdsprachen, 3. EDV, 4. Mathematik.

Der Lehrplan für die schulische Ausbildung sah wie folgt aus: (siehe nächste Seite)

Damit war materiell der Entscheidungsprozess abgeschlossen. Formell erfolgte der Erlass am 5. November 1973 nach einer Informationstagung, an der über die verschiedenen Lehrplanfächer und die Lehrplangestaltung informiert wurde. Am 23.11.1973 wurde ein Kreisschreiben verschickt, in dem über den Erlass des Ausbildungsreglements informiert wurde und die zuständigen kantonalen und in diesem Fall vor allem verbandlichen Stellen aufgefordert wurden, rechtzeitig organisatorische Massnahmen zu treffen.

Nach dem Erlass des neuen Ausbildungsreglements (vorläufiges Reglement über die Ausbildung und die Lehrabschlussprüfung für den Beruf des kaufmännischen Angestellten 5.11.1973) wurde die Ausbildung nach diesem Konzept realisiert. Doch zeigten sich für verschiedene Gruppen Nachteile durch das Ausbildungskonzept. Insbesondere empfanden es die kleineren und mittleren Firmen, welche eine vermehrt polyvalente Ausbildung bei den Arbeitskräften benötigen, als Nachteil, dass die Ausbildung spezialisiert in Sprachen/Sekretariat und eher rechnerisch/buchhalterische Bereiche aufgeteilt wurde. Für die Arbeits-

Forts. s.S. 118, 1):

Kaufmännische Grundausbildung)

Kaufmännischer Angestellter (Typ R und Typ S)

Fächer	1. Jahr	2. Jahr				3. Jahr			Total	
	gemeinsam	gemeinsam		getrennt		gemeinsam		getrennt	R	S
	R + S	R + S	R	S		R + S	R	S		
1. Muttersprache	80	40					40	80 **	160	200
2. Korrespondenz in Muttersprache		40				40			80	80
3. Erste Fremdsprache	80	120 **					80	120	280	320
4. Zweite Fremdsprache	80		80 *	80			80 *	80	160 *	240
5. Betriebs- und Rechtskunde	40	40				40			120	120
6. Rechnen	40		40	40			80 **		160	160
7. Buchhaltung und Einführung in die Datenverarbeitung (EDV)	80 **		80				120		280	
8. Staatskunde		40							40	40
9. Wirtschaftsgeografie						40			40	40
10. Wirtschaftskunde		40							40	40
11. Maschinenschreiben	120								120	120
12. Stenografie			80 *	80			80 *	80	160 *	160
13. Büro- und Sekretariatstechnik								40		40
14. Elektronische Datenverarbeitung (EDV)			80 *				80 *		160 *	
15. Turnen und Sport	80	80				80			240	240
T o t a l	600	400	200	200		200	400	400	1'800	1'800

* - Obligatorisches Wahlfach: In der Addition ist das obligatorische Wahlfach nur einmal gezählt.

** - Von diesen Lektionen sind rund 40 Lektionseinheiten für Übungen in der Klasse unter Aufsicht des Lehrers - zur Entlastung von Hausaufgaben - zu verwenden.

kräfte bedeutete die Spezialisierung funktions- und betriebsmässige Immobilität. Insbesondere war dadurch für die im Typ S Ausgebildeten ein betrieblicher Aufstieg erschwert, was sich vor allem auf die weiblichen Angestellten, Sekretärinnen, auswirkte.¹⁾ Für die Lehrlinge erwies sich zudem der 10-Lektionentag als eine Ueberlastung, so dass die Ausbildung nicht sehr effektiv war. Deshalb begann man sich innerhalb des SKV mit einer möglichen Revision des vorläufigen Ausbildungsreglements/Normallehrplanes zu beschäftigen. Zu diesem Zweck wurde vorerst eine ad hoc-Arbeitsgruppe gebildet (Herbst 1978), 1979 dann eine Lehrplangruppe. Die ad hoc-Arbeitsgruppe war zusammengesetzt aus Mitgliedern des SKV (Arbeitnehmer aus Betrieben), Lehrkräften und Vertretern der Arbeitgebererschaft. Diese erarbeitete ein Konzept, das dann einer sogenannten Validierungsgruppe vorgelegt wurde. Der SKV betrachtet diese Validierungsgruppe explizit als Konfliktbereinigungs- oder Konsensfindungsgremium und als Alternative zum Vernehmlassungsverfahren. Konflikte, welche nicht innerhalb des Validierungsverfahrens inner- und interverbandlicher Art gelöst werden, würden im Vernehmlassungsverfahren des BIGA auftauchen. Der SKV zieht es vor, die Konflikte sozusagen privat zu lösen, ohne sich insbesondere mit den kantonalen Berufsbildungsämtern und deren Positionen auseinanderzusetzen zu müssen. Die politische Entscheidung über die Ausbildungsgänge wird primär als etwas Privates angeschaut (siehe dazu oben 1.3). In dieser Validierungsgruppe waren vor allem Arbeitgeber vertreten, um deren Zustimmung es ja ging. Sie sind die zentralen Akteure der Validierung. Durch sie erhält ein Entwurf erst gewisse Ueberlebenschancen.²⁾ Weiterhin wurde die "Frauengruppe" innerhalb des SKV konsultiert, welche Kontakte zu weiblichen Angestellten ermöglichte. Zudem wurden die Jugendgruppe und Westschweizer Arbeitnehmerorganisationen und Schulen (welche in der Westschweiz fast ausschliesslich öffentlich und nicht verbandlich sind) befragt.

Diese Validierungsgruppe wurde im Falle der Revision des vorläufigen Reglements für den Beruf des kaufmännischen Angestellten 1980 aktiviert. Dabei erwiesen sich insbesondere die Diskussionen mit den Arbeitgebern nicht immer als leicht, da zwischen den verschiedenen Betriebskategorien Interessengegensätze bestehen: Während die kleinen und mittleren Betriebe eine Allroundausbildung bevorzugen, sind Grossbetriebe eher an spezialisierten Ausbildungsgängen und spezialisiert ausgebildeten Arbeitskräften interessiert. Doch scheint sich mittlerweile ein gewisser Kompromiss hin in Richtung einer Einheitsausbildung mit auf Freifächern und Wahlpflichtfächern

1) Siehe dazu NZZ, 11.11.1980, Nr. 263, Neugestaltung der kaufmännischen Ausbildung.

2) Im politischen Bereich, vor allem aber auf dem Arbeitsmarkt, siehe dazu unten 6.1.1.

(2 oder 3) basierender Differenzierung zu ergeben.

Der Konsens insbesondere der Grossbetriebe musste gewonnen werden, sind diese doch in der Lage, auch ohne zertifizierte Ausbildung und die staatlichen Schulen selbst Lehrlinge zu rekrutieren und auszubilden.¹⁾

Nach Abschluss des inner- und interverbandlichen Entscheidungsprozesses und nach erfolgter "Validierung" soll der Entwurf dem BIGA übermittelt werden.

1) Als Beispiel sei die Schweizerische Bankgesellschaft angeführt, welche eine interne Ausbildung auf der Grundstufe durchführt: Einerseits werden von der Bankgesellschaft Lehrlinge rekrutiert, welche eine staatlich reglementierte Ausbildung mit Schulbesuch an den KV-Schulen absolvieren. Andererseits werden Lehrlinge in eigenen Schulen nach einem eigenen 3-jährigen Ausbildungskonzept (Bürolehre) ausgebildet. Daneben werden Praktikanten noch Ausbildungen vermittelt. Im Herbst 1980 beispielsweise war das Verhältnis zwischen KV-Lehrlingen und 3-jährigen Bürolehrlingen in interner Ausbildung 1050 zu 410. Die genannte Bank unterhält in der Schweiz acht Ausbildungszentren für Grund- und Weiterbildung.

6. DIE BESTIMMUNGSFAKTOREN DES ERFOLGS VON STRATEGIEN¹⁾ - DIE ABHÄNGIGKEITSVERHÄLTNISSE ZWISCHEN DEN AKTEUREN

6.1 Der Markt als Quelle von Abhängigkeitsverhältnissen zwischen den Akteuren

Wie oben unter 2. schon ausgeführt, können die uns interessierenden Entscheidungsprozesse nicht getrennt von den Verhältnissen auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt gesehen werden. Diese Marktverhältnisse beeinflussen in entscheidendem Masse den Erfolg der Strategien der verschiedenen Akteure. Bei der Untersuchung der Abhängigkeitsverhältnisse sollen folgende Akteurpaare unterschieden werden: Verwaltung - Arbeitgeber,²⁾ Verwaltung - Arbeitnehmer³⁾ und Arbeitgeber - Arbeitnehmer.⁴⁾

6.1.1 Durch den Markt bedingte Abhängigkeit zwischen Arbeitgebern und Verwaltung

6.1.1.1 Abhängigkeit der Verwaltung von Arbeitgebern und deren Verbänden

Um die nachfolgenden Ueberlegungen einsichtig zu machen, ist es notwendig, einige Angaben über das Verhältnis der Berufslehre zu nicht durch das öffentliche Recht reglementierten Ausbildungsverhältnissen zu machen. In der Diskussion der letzten Jahre über das neue Berufsbildungsgesetz war die gesetzliche, also die durch das öffentliche Recht geregelte und beaufsichtigte Anlehre einer der zentralen Streitpunkte.

- 1) Zu weiteren Folgerungen, insbesondere institutioneller und interessenmässiger Art, siehe oben, 3. und 4.
- 2) Falls Arbeitnehmer Ausbildungsziele über die staatliche Reglementierung erreichen wollen, sind sie den selben Beschränkungen unterworfen wie die staatliche Verwaltung.
- 3) Wenn Arbeitgeber über die staatliche Verwaltung Ausbildungsziele erreichen wollen, sind sie den selben Restriktionen unterworfen wie die Verwaltung selber.
- 4) Das nicht über den Staat vermittelte Verhältnis Arbeitgeber - Arbeitnehmer auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt ist zwar Ausgangspunkt für unsere Ueberlegungen, wird hier aber nicht mehr als eigenes Akteurverhältnis behandelt.

Neben der durch das neue Berufsbildungsgesetz eingeführten und vorher schon in einigen Kantonen möglichen Anlehre gab und gibt es die Anlehre ausschliesslich aufgrund eines obligationenrechtlichen Lehrvertrages, die man als "schwarze Anlehre" bezeichnen könnte. Eine Umfrage bei ca. 30 Grossbetrieben der Deutschschweiz¹⁾ ergab, dass diese Betriebe bis zu 70% und im Durchschnitt ca. 20% Angelernte eingestellt hatten. Diese Zahlen suggerieren, dass der Geltungsbereich der Berufslehre zumindest in Grossbetrieben sehr unterschiedlicher Branchen beschränkt ist. Diese Zahlen sind insofern mit Vorsicht zu interpretieren, als unter diesen Angelernten ein gewisser Prozentsatz von Arbeitnehmern ist, die als Erstausbildung eine Lehre in einem anderen Beruf gemacht haben. Allgemein ist zu sagen, dass ein bestimmter Prozentsatz der Jugendlichen ohne Lehre in das Berufsleben eintritt (ca. 5 - 10%).

Vor diesem Hintergrund sind die Aushandlungsprozesse zwischen Verwaltung und Berufsverbänden zu sehen. Um die Abhängigkeitsverhältnisse genauer zu untersuchen, ist es zweckmässig, von Ueberlegungen auszugehen, die H.Murbach²⁾ zur nicht öffentlichrechtlich erfassten Ausbildung in den von ihm untersuchten Betrieben macht:

"Die Interviews haben gezeigt, dass die Anlehren in der Praxis mit zwei grundsätzlich verschiedenen Funktionen bedacht werden: 1. Anlehre als Uebergangsstadium, bis das betreffende (neue) Berufsfeld als Lehre ausgestaltet ist. 2. Anlehre als Bindeglied zwischen blosser Einarbeitung und dem Lehrberuf...

Die Idee der Anlehre als Uebergangsstadium (11 Unternehmungen tendieren in diese Richtung) ist im Vergleich zur Anlehre als "Lückenbüsserin" jüngeren Datums. Man geht davon aus, dass bei den sich rasch wandelnden wirtschaftlichen Verhältnissen immer wieder neue Tätigkeitsfelder entstehen (während andere verschwinden oder zumindest abgelöst werden), von denen es in der Anfangsphase nicht möglich ist, mit Sicherheit vorauszusagen, ob sie durch eine neue Lehre abgedeckt werden können. So stellt die "Anlehre als Uebergangsfunktion" eine Art Experimentierphase dar, bis das allenfalls neue Lehrgebiet genauer abgegrenzt werden kann.

Zur Verdeutlichung seien Beispiele angeführt:

- a) Technische(r) Zeichner(in). Bis jetzt wurde in 11 Unternehmungen unseres Samples auf diesem Gebiet eine qualifizierte Anlehre durchgeführt, während ab 1975 nach dem Neukonzept ASM eine zweijährige Lehre mit eidgenössischem

1) Murbach, 1975.

2) Op.cit., S. 58f.

Fähigkeitsausweis zur Realisierung gelangt.¹⁾

- b) Laborist. Auch das Tätigkeitsfeld des Laboristen war bis jetzt ausbildungsmässig Gegenstand einer qualifizierten Anlehre, die ebenfalls im Zeitraum 1974/75 neu als Lehre ausgestaltet wurde.

Sicherlich muss zu den dargelegten Beispielen festgehalten werden, dass die Möglichkeit einer neu sich bildenden Anlehre (zwischen dreijähriger Lehre und Einarbeitung) offen bleibt, was aber nichts an der Grundidee der 'Anlehre als Uebergangsstadium' ändert." (Siehe auch die "Anlehren" im Bereich der Uhrenindustrie, der Büroausbildung, Umschulungen im Buchdruck).

Betriebe führen also aufgrund von Lehrverträgen ausschliesslich nach Obligationenrecht Anlehren durch.²⁾ Im Rahmen ihrer Stellung auf dem "Ausbildungsmarkt"³⁾ haben Betriebe, Betriebsgruppen und Berufsverbände eine gewisse Disposition über die Gestaltung der Ausbildungsgänge: Falls die Rekrutierungsbedürfnisse (vgl. oben 4., Interessen Betriebe) der Betriebe und der Branche ohne die Institution des staatlichen Fähigkeitszeugnisses gedeckt werden können, haben die Verbände einer Branche eine starke Position in den Aushandlungsprozessen für ein Ausbildungsreglement. Die starke Position im Aushandlungsprozess ist dadurch gegeben, dass der Berufsverband bei Widerständen aus der Diskussion ausscheren könnte und auf seine Façon Anlehren durchführen kann. Wenn die staatliche Verwaltung Versuche unternimmt, entgegen den Interessen der Betriebe die zu vermittelnden beruflichen Qualifikationen zu steuern, wird die innerbetriebliche Ausbildung an Bedeutung zunehmen. Damit wird aber

1) Der Ausbildungsgang wurde vom BIGA nicht bewilligt, vgl. die Fallbeschreibung oben.

2) Nur Lehrverhältnisse in Berufen, für die Ausbildungsreglemente bestehen, sind bewilligungspflichtig nach BBG, vgl. Art. 20 Abs. 1 und 2, vgl. auch BBV Art. 2; vgl. Rehbinder, 1983, S. 117. Zum obligationenrechtlichen Lehrvertrag: Art. 344ff. OR.

3) Beck/Brater, 1978, S. 211.

die staatliche Einflussnahme an Bedeutung verlieren.¹⁾

Die Verwaltung kann ihre Ziele der Ordnung spezifischer gesellschaftlicher Problemlagen oft nur dann erfüllen, wenn sie sich auf die Bereitwilligkeit ihrer gesellschaftlichen Bezugsgruppen verlassen kann, bei der Erreichung der Verwaltungszwecke mitzuwirken.²⁾ Beim Erlass der Ausbildungsreglemente muss die Verwaltung, wenn ein Verband auf dem "Ausbildungs- und Arbeitsmarkt" eine starke Stellung hat, die "Anliegen" des Verbandes berücksichtigen, da dieser auch die Möglichkeit hätte, die Ausbildung selbständig durchzuführen. Staatliche Bestimmungen "stossen ins Leere, wenn die Verwaltung nicht bereit ist, jedenfalls einen Teil ihres hoheitlichen Gestaltungsanspruches in Verhandlungen mit relevanten Gruppen aufzuopfern und dadurch deren Prämissen ins Verwaltungshandeln hineinzunehmen..."³⁾ Man kann diese Situation treffend mit den Hirschman'schen Begriffen Abwanderung (exit) und Widerspruch (voice) beschreiben.⁴⁾

Die Möglichkeit von Unternehmen oder Unternehmensgruppen und Wirtschaftsverbänden, je nach ihrer Fähigkeit, den Arbeitsmarkt über längere Zeiträume hinaus zu definieren und also dem Nachfrager nach Ausbildung einen Beruf anzubieten, der Zukunft hat und eine gewisse Mobilität garantiert (vgl. oben, Strategien Auszubildende), verschafft diesen Gruppen die Option der "Abwanderung", indem sie Berufe in Form von "schwarzen" Anlehen einführen. Da die staatliche Verwaltung die Aufgabe hat, die Ausbildungsreglemente zu erlassen und somit die exit-Option nicht zur Verfügung hat oder (im Sinn von P.M. Blau⁵⁾) "greater concern"⁶⁾ zeigt, ist sie gezwungen, in den Aushandlungen den Absichten der Berufsverbände nachzukommen,

1) Siehe dazu auch Hässler, 1977, S. 21.

2) Siehe C.Offe, Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme politisch-administrativen Handelns, Leviathan Nr.3 1974, S.339.

3) Loc.cit.

4) Siehe Hirschman, 1974, S. 30ff. und 70ff. und Wiesenthal 1981 *passim*.

5) und 6) siehe S. 126.

also ihrem Widerspruch einen zentralen Platz einzuräumen.¹⁾

Das Beispiel der Reglementierung des Büroangestelltenberufs zeigt klar, dass sich die hier umrissenen Restriktionen vor allem auch auf Gruppen auswirken, welche indirekt über die staatliche Reglementierung ihre Position in Ausbildung und Arbeitsbereich verbessern wollen. Diese Organisationen haben die arbeitsmarktlichen Möglichkeiten der Arbeitgeberseite in ihr Kalkül miteinzubeziehen, falls sie nicht die Wirkungslosigkeit der von ihnen initiierten Reglementierungen riskieren wollen. Dies äussert sich in den von diesen Organisationen entwickelten Beteiligungsverfahren (Validierungsgruppen zur Erkennung und Berücksichtigung des "Widerspruchs" der Arbeitgeberseite) und in inhaltlichen Rücksichtnahmen. Die arbeitsmarktliche Position der Arbeitgeberseite kann also, falls eine Rekrutierung problemlos ist, die Strategien der Arbeitnehmer in den Entscheidungsprozessen inhaltlich und verfahrensmässig weitgehend determinieren.

5) (S. 125): Vgl. P.M. Blaus "principle of least interest", das anhand der Beschreibung eines einseitigen Liebesverhältnisses umschrieben wird: "The individual who is less deeply involved in a love relationship..... is in an advantageous position, since the other's greater concern with continuing the relationship makes him or her dependent and gives the less involved individual power" (Blau, 1964, S. 78).

6) (S. 125): Dass der "concern" oder die Bemühung der Bundesverwaltung um verschiedene Berufsfelder manchmal nicht allzuweit geht, zeigte sich bei der Reglementierung des Verhältnisses Gelernte/Auszubildende beim "Kleinoffsetdrucker" oder auch beim "Mikromechaniker", wo die Haltung des BIGA durch die Formel: "Wenn die (d.h. der Arbeitgeberverband) sich nicht melden, machen wir natürlich auch nichts", wiedergegeben werden kann. Wie gesagt handelt die Bundesverwaltung "auf Antrag". Das Abwanderungspotential von Arbeitgebergruppen erweist sich also als eine Schranke, an die die Verwaltung oft gar nicht gelangen will. Die Beschränkung erweist sich zumeist als eine hypothetische: Falls die Verwaltung ein Berufsgebiet regeln will, hat sie das Abwanderungspotential der Arbeitgeber als wesentliche Schranke in die Überlegungen mit einzubeziehen.

1) Zum "greater concern" anderer Organisationen wie Arbeitgebern, Arbeitnehmern, siehe unten.

6.1.1.2 Abhängigkeit von Arbeitgebern von der Verwaltung

Insbesondere Schwierigkeiten in der Rekrutierungssituation können bewirken, dass Arbeitgeberverbände der staatlichen Reglementierung und vor allem der Zertifizierung durch das Fähigkeitszeugnis bedürfen.¹⁾ Andererseits bedürfen die Arbeitgeberverbände auch der Anpassung und der Erhöhung der Attraktivität der Ausbildungsinhalte (siehe Fall 1). Bei schon reglementierten Berufen können diese Abänderungen nur über die Verwaltung erreicht werden.²⁾ Dieses Abhängigkeitsverhältnis führt aber nicht zu einer verstärkten inhaltlichen Prägung der Reglemente durch die Verwaltung. Diese ist "Verwaltung auf Antrag" und greift in die von privaten Organisationen vorgeschlagenen Reglementierungen nur dann ein, wenn sich zwischen verschiedenen privaten Organisationen intensive Konflikte ergeben und sich eine Problemlösung aufdrängt (siehe den Fall des Buchdrucker-Offsetdruckers).³⁾ Der Fall des Kleinoffsetdruckers zeigt auch, dass der Reglementserlass selten in eine andere Richtung zeigt, als das Parallelogramm der organisatorisch-ökonomischen Kräfte. Der inhaltliche Beitrag der Verwaltung bleibt minim.

Abhängigkeit von der Verwaltung aufgrund von Rekrutierungsschwierigkeiten ergeben sich vor allem in gewerblichen Bereichen (siehe dazu Fall Buchdrucker-Offsetdrucker). Der

-
- 1) "Die Begehren um Schaffung neuer Lehrberufe nahmen in den Jahren der Hochkonjunktur zu; die interessierten Berufsverbände machten jeweils als wesentlichen Grund geltend, dass sich junge Leute nur gewinnen liessen, wenn ihnen das Bestehen einer regulären Lehre zugesichert werden könne" (BB1 1977 I 684).
 - 2) Siehe aber Fall 3, wo eine Anpassung in Umgehung der Verwaltung versucht wird.
 - 3) Das schwache inhaltliche Prägen erwies sich auch bei der in der Hochkonjunktur üblichen Ausbildungsgenehmigung "auf Zusehen hin", welche zuweilen die Form einer "telefonischen Genehmigung" annahm. 1978 waren auf Bundesebene noch 48 Ausbildungen auf diese Weise genehmigt. Das bedeutet, dass Fähigkeitszeugnisse für kaum diskutierte Ausbildungsvorlagen erteilt werden dürfen.

industrielle Sektor ist eher in der Lage, durch das Renommé betrieblicher Ausbildung oder durch die eigene (Lehrwerkstätten, betriebliche Schulen)¹⁾ Ausbildungsgestaltung und das Versprechen innerbetrieblicher Mobilität Rekrutierungsengpässe zu überwinden. Ähnliches gilt für die grossbetrieblichen Bereiche des Dienstleistungssektors. Wie schon in der Entstehungszeit des Berufsbildungsgesetzes²⁾ bedürfen auch heute noch die gewerblichen Bereiche eher der staatlichen Erteilung von Fähigkeits-Zeugnissen für angebotene Ausbildungen und des staatlichen Ausbildungsangebots.³⁾ Die aus dem Arbeitsmarkt entspringende Abhängigkeit von Arbeitgebergruppen gegenüber der Verwaltung kann verstärkt werden durch mangelndes Organisationspotential und mangelnde Kapazitäten in gewissen Berufsbereichen (siehe unten 6.1.2).

Dass der Arbeitsmarkt auch für Arbeitgeber eine Beschränkung von manchmal entscheidendem Ausmass darstellen kann, erwies sich in den Fällen 1 und 3. Die zweijährigen Ausbildungen stiessen auch nach der staatlichen, vorläufigen Genehmigung auf keine genügende Nachfrage. So waren die Arbeitgeberverbände in Fall 1 gezwungen, ihre Strategien nach der arbeitsmarktlichen "Abfuhr" der aggregierten Nachfragesituation anzupassen und die Ausbildung nachfragekonform zu gestalten.⁴⁾

1) Wie Fall 3, Mikromechaniker, zeigt, kann das Verfügen über betriebliche Schulen durch die Möglichkeit der Beeinflussung von staatlich-kommunalen Schulen ersetzt werden.

2) Siehe dazu oben, Teil I, 2.

3) Dass das staatliche Ausbildungsangebot (in den Schulen) für die Verwaltung einen Trumpf in der Hand darstellt, erwies sich beim Misserfolg der Typo-Offsetdruckerausbildung nach der Lehr- und Prüfungsordnung 1970 (siehe Fall 2).

4) Hier haben die Arbeitnehmerverbände einen gewissen Einfluss auf den Markt, indem sie etwa gewisse Ausbildungsaspekte öffentlich kritisieren, wie die Dauer von Berufslehren oder die Institution der Anlehre, was sich auf die Nachfrageentscheidungen der Auszubildenden auswirken kann. So hat vermutlich die Ablehnung der gesetzlichen Anlehre durch die Gewerkschaften bewirkt, dass sich auch bei der "aussergesetzlichen" Anlehre Rekrutierungsschwierigkeiten ergaben.

6.2 Kapazitätsbedingte Abhängigkeiten

6.2.1 Abhängigkeit der Verwaltung von Berufsverbänden

(Arbeitgeber - Arbeitnehmer)

1981 waren 273 Berufe durch das BIGA oder das EVD reglementiert. Für den Erlass oder die Revision der Ausbildungsreglemente stehen im BIGA acht Beamte zur Verfügung, welche sich theoretisch mit bis zu 50 Einzelberufen zu beschäftigen haben, siehe Fall 3. Für die Siebzigerjahre ergaben sich pro Jahr durchschnittlich 9,6 Erlasse oder Revisionen.¹⁾ Doch ist der Arbeitsaufwand nicht nur an aktuellen Erlassen und Revisionen zu messen, denn daneben stellt sich wenigstens theoretisch die Aufgabe, die Entwicklung in den verschiedenen Berufsgebieten zu verfolgen. Dass dies detailliert nicht möglich ist, zeigt das zahlenmässige Verhältnis zwischen Berufen und Sachbearbeitern (34/1). Das BIGA ist kapazitätsmässig nicht in der Lage, von sich aus Erlass- und Revisionsnotwendigkeiten auszumachen und die nötigen Materialien für den Erlass zu sammeln und genügend Einblick in die der Ausbildung zugrundeliegenden Berufspraxis zu gewinnen. So ist für die konkrete Ausbildungsreglementierung schon rein kapazitätsmässig eine Abhängigkeit der Verwaltung von den Berufsverbänden gegeben. Diese kapazitätsmässige Abhängigkeit wird dadurch verstärkt, wenigstens was die praktische Ausbildungsreglementierung betrifft, dass der Zugang zum für die Reglementierung notwendigen Wissen nur über Ausbildungsbetriebe, bei technischen Fragen (siehe etwa die Frage der Entwicklung des Druckereiwesens) nur über Betriebe, welche Produktionsfaktoren (Maschinen z.B.) herstellen oder über solche verfügen, möglich ist.²⁾ Es besteht also

1) Wobei kleinere Änderungen bei diesen Zahlen nicht berücksichtigt werden.

2) Kantonale Stellen (z.B. Berufsbildungsämter) verfügen kaum über weitergehende Informationen. Einzig die berufsbezogenen kantonalen Prüfungskommissionen haben direkten Einblick in Beruf und Ausbildung, da sie zu einem guten Teil aus Berufsleuten zusammengesetzt sind.

zusätzlich noch eine Erschwerung des Zugangs zu Informationen, so dass die Position der Berufsverbände in allen Bereichen mit einem gewissen Organisationspotential und mit genügendem Konsens gegenüber der Verwaltung ausgesprägt stark ist.¹⁾ Beim Erlass des neuen BBG versuchte das BIGA, durch eine verfahrensmässige Bestimmung seine Position beim Erlass der Ausbildungsreglemente zu verbessern, indem es auf den Erlass von Art. 14 der BBV drängte und diesen auch in den Entwurf einbrachte. Dieser Artikel sieht vor, dass die Verbände vor dem verbandsinternen Erarbeiten der Entwürfe mit dem BIGA Kontakt aufzunehmen haben. So versuchte das Amt zu verhindern, dass es regelmässig vor mehr oder weniger vollendete Tatsachen gestellt wird. In den Worten eines interviewten Verwaltungsmitglieds: damit es "nicht einfach den Entwurf auf den Tisch geknallt bekommt".²⁾

6.2.2 Abhängigkeit von Berufsverbänden von der Verwaltung

Dieses Bild einer klaren Dominanz der Berufsverbände über die Verwaltung beim Erlass der Ausbildungsreglemente ändert sich nur in Branchen und Berufsbereichen mit sehr schwacher Organisation. Dort ist es z.T. notwendig, dass das BIGA die Initiative für die Reglementsgestaltung übernimmt. Die Verwaltung wird in diesen Fällen die notwendigen Spezialisten und Gruppenvertreter zusammenbringen und mit diesen einen Entwurf erarbeiten. Solche Fälle sind aber relativ selten.³⁾

1) Daneben ist aber bedeutsam, dass in der Konzeption des BIGA/EVD die Reglementierung weitgehend als die Domäne der Berufsverbände, vor allem der Arbeitgeberseite (Ausnahme: kaufmännische Berufe) angeschaut wird. Dies ist eine starke "ideologische" Komponente in den Entscheidungsprozessen, welche die Abhängigkeitsverhältnisse überlagert.

2) Dies ist ein interessantes Beispiel, wie ein Akteur auf zwei verschiedenen Bühnen oder Ebenen seine Position zu verstärken sucht: Durch eine Bestimmung auf der Gesetzgebungsebene sollte die Position im Vollzug verbessert werden. Der "Kampf wird in zwei Phasen geführt", siehe dazu Bohnert/Klitsch, 1980, S. 202, Bardach, 1977, passim, z.B. S. 274.

3) Siehe nächste Seite.

Eine zum schwachen Organisationspotential analoge Situation von Branchen ergibt sich in Sektoren, in denen kein Konsens über die Ausbildungskonzeptionen gelingt. In diesen Fällen besteht zwar eine Organisation im privaten Sektor, doch diese ist nicht "einigungsfähig". In diesen Fällen entscheidet sich die Verwaltung möglicherweise, den Einigungsprozess in die Hand zu nehmen, um eine Reglementierung zu ermöglichen. Die Verwaltung entscheidet aber nicht selber, sondern organisiert den Konsensfindungsprozess.¹⁾

6.2.3 Das Verhältnis zwischen der Kapazität von Arbeitgeber- und Arbeitnehmergruppen

Es soll hier zwischen personellen, finanziellen und zeitlichen Ressourcen und dem Zugang zur ausbildungsbezogenen Information unterschieden werden. Um mit dem letzten Punkt anzufangen: über ihre Mitglieder haben die Arbeitnehmerverbände einen direkten Zugang zu Informationen über die praktische Ausbildung, der demjenigen der Arbeitgeber nicht unbedingt nachzustehen hat, da sich in ihren Reihen auch Ausbilder aus den Betrieben befinden.²⁾ Doch besteht die Schwierigkeit für Arbeitnehmerverbände darin, diese Ausbilder für konzeptionelle

Forts. S. 130, 3): Zumeist handelt es sich dabei auch um Berufe mit einer sehr kleinen Verbreitung. Beispiele sind der Kunstglaser, Glasmaler, Töpfer, Keramikmaler. In bestimmten Sektoren fehlen Verbände, welche sich um Ausbildungsfragen kümmern könnten, fast vollständig. So im Bereich der Kältetechnik, wo das BIGA die Initiative für die Reglementierung des "Kühlanlagenzeichners und -monteurs" übernommen hat.

- 1) Eine solche Situation ergab sich im Bereich des Grafikerberufs. Die Organisationen dieses Sektors konnten sich, möglicherweise wegen der "künstlerischen Komponente" dieses Berufs, nicht auf eine Ausbildungsregelung einigen. So brachte das BIGA Vertreter dieser Branche zusammen, konnte aber nur eine Prüfungsregelung, aber keine Ausbildungsregelung von der Gruppe, welche sich mit der Reglementierung beschäftigte, erreichen.
- 2) Oder, wie in Fall 2, Arbeitnehmer sich hauptberuflich mit Ausbildungsfragen beschäftigen innerhalb paritätischer Organe.

Fragen freizustellen (siehe Fall 1). Dies bedeutet, dass die zeitlichen Ressourcen der Arbeitnehmergruppen zumeist beschränkter sind als diejenigen der Arbeitgeber, welche vor allem im industriellen Sektor eine Vielzahl von hauptberuflichen Ausbildungsspezialisten auf verbandlicher (siehe ASM) und auf betrieblicher Ebene¹⁾ besitzen. Das grössere finanzielle Potential der Arbeitgeber erlaubt ihnen, hauptberufliche Spezialisten einzusetzen und freizustellen. Eine Sonderstellung nehmen, wie schon angedeutet, die Arbeitnehmerverbände ein, welche in paritätischen Ausbildungsorganen (siehe Fall 2) beteiligt sind. Diese können ein Informations-, Problemerkennungs-, Zeit- und Personalpotential haben, das demjenigen der Arbeitgeberseite zeitweilig überlegen ist (siehe insbesondere für das grössere Problemerkennungspotential die Fälle der Reglementierung des "Buchdruckers" und des "Schriftsetzers"). Im Bereich der kaufmännischen Ausbildung besteht eine Sondersituation, da in diesem Bereich die Hebung des Ausbildungsniveaus traditionell eine zentrale Strategie des Arbeitnehmerverbandes darstellt. Hier sind die Kenntnisse und das Organisationspotential des Arbeitnehmerverbandes im Bereich der schulischen Ausbildung und der Prüfungsreglementierung denjenigen der Arbeitgeberseite mindestens ebenbürtig, da die Arbeitnehmer gleichzeitig die wesentlichen Tätigkeiten der schulischen Ausbildung (kaufmännische Schulen) und der Lehrabschlussprüfung (aufgrund einer auf Bundesebene erteilten Delegation an den Verband) in eigener Regie durchführen.

1) Diese betrieblichen Spezialisten können von den Betrieben auch in eigener Entscheidung für konzeptionelle Fragen freigestellt werden. Hier ergibt sich also ein Fall, wo die "schon immer bestehende betriebliche Organisierung" den Arbeitgebern einen wesentlichen Vorteil verschafft, siehe dazu Offe/Wiesenthal, 1980, dort Anm. 5.

In bestimmten Sektoren kann das Verhältnis der Ressourcen von Arbeitnehmerorganisationen und derjenigen der Arbeitgeberseite eine extreme Form annehmen, indem die Arbeitnehmerseite gar nicht organisiert ist (siehe Kleinoffsetdrucker). Dort hängt die Interessenvertretung der Arbeitnehmer von ihrer Position auf dem Arbeitsmarkt , vom Einspringen benachbarter Arbeitnehmerverbände und der staatlichen, "advokatorischen" Interessenvertretung ab. 1) 2)

-
- 1) Dass diese nicht unbedingt vorhanden ist, zeigte der Fall "Kleinoffsetdrucker", wo als Folge der mangelnden gewerkschaftlichen Präsenz eine in der Tendenz dem Lehrlingschutz dienende Bestimmung - diejenige über das Verhältnis Lehrlinge/gelernte Arbeitskräfte - larger gestaltet wurde als in den anderen Druckerberufen. Dies obwohl sich ein Vertreter des Lithographenbundes dagegen eingesetzt hatte. Die Verwaltung fügte dem Parallelogramm der organisierten Kräfte nichts hinzu und versuchte nicht, dieses zu korrigieren.
 - 2) Ein interessanter - und vereinzelter - Fall ist die direkte Beteiligung von Lehrlingen: aufgrund von Forderungen von Lehrlingsgruppen wurde bei der Reglementierung des "Tiefbauzeichners" ein Lehrlingsvertreter beigezogen. Dabei erwies sich die Schwierigkeit der Beteiligung dadurch, dass der Lehrling nicht vom ersten Lehrjahr an mit genügend Kenntnissen beteiligt werden konnte, dass aber der Entscheidungsprozess die Lehrzeit bei weitem überschritt, so dass sich die Beteiligung eines "echten" Lehrlingsvertreters als schwierig erwies.

7. FOLGEN DER ENTSCHEIDUNGSSTRUKTUREN

Als Folge einerseits der strukturellen Beschränkungen für das Staatshandeln im Berufsbildungssektor, andererseits auch der "Selbstbeschränkung" der Verwaltung, d.h. der Tatsache, dass das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit das Feld der Entscheidungen über die Ausbildungsreglemente den Verbänden im wesentlichen überlässt und nur ausnahmsweise in die Entscheidungen interveniert, können vier Typen von Defiziten ausgemacht werden:

1. Fragmentierung und mangelnde Integration: Durch die Prägung der Entscheidungen durch die Berufsverbände selber tendieren die Resultate der Entscheidungsprozesse dazu, stark auf die partikulären Bedürfnisse der jeweiligen Sektoren ausgerichtet zu sein. Der branchenübergreifende Arbeitsmarktzugang wird nicht realisiert. Ein Maximum an Wahlmöglichkeiten für die Arbeitskraft wird nicht ermöglicht. Der (noch nicht abgeschlossene) Entscheidungsprozess für den Mikromechaniker, noch klarer der Verlauf der Reglementierung der Druckerberufe vom "Buchdrucker" zum "Buchdrucker-Offsetdrucker" zeigen dieses Defizit auf.
2. Die Tendenz zur partikulären Interessenrealisierung durch die Verbände in den Entscheidungsprozessen hat auch Anpassungsverlangsamungen zur Folge, d.h. die mangelnde Fähigkeit zur Konfliktbeilegung zwischen Verbänden bei "zurückhaltender" Verwaltung bewirkt, dass Ausbildungsinhalte nicht der ökonomisch-technischen Entwicklung angepasst werden. Klares Beispiel für diese Art von Defiziten ist die Reglementierung des "Buchdrucker-Offsetdruckers", welche erst zehn Jahre nach der Erarbeitung der ersten Entwürfe für eine angepasste Gestaltung der Ausbildung - als diese wirklich nicht mehr zu verhindern war - adaptierte Ausbildungsinhalte zeitigte. Die Intervention der Verwaltung in

die Konflikte kam sehr spät (siehe für die Anpassung die Zielformulierung von Art. 12 Abs. 4 BBG).

3. Vernachlässigung von schwach organisierten Gruppen. Indem die Entscheidungen privaten Organisationen überlassen werden und die Verwaltung kaum interveniert, wird das Kriterium der Organisiertheit¹⁾ wesentliche Voraussetzung für eine Interessenberücksichtigung. Der Fall des Kleinoffsetdruckers zeigt, dass unter den Bedingungen einer Verwaltung, die nicht advokatorische Funktionen für schwache Gruppen übernimmt, nicht oder schwach organisierte Gruppen ihre Interessen in den Entscheidungen schwach berücksichtigt finden.
4. Mangelnde Zieldiskussion und Konzeptionalität zum Beispiel bezüglich der Verfolgung von Bildungszielen. Durch die Abstützung der Entscheidungen auf Interessengruppen werden Bildungsaspekte systematisch ausgeblendet. Es findet eine Oekonomisierung der Ausbildungsdiskussion statt. Das Beispiel der Lehrplangestaltung beim kaufmännischen Angestellten zeigt dies mit einer gewissen Eindringlichkeit.

Politik geht in den oben dargestellten Fallbeispielen inhaltlich kaum über das hinaus, was die Konstellation des privaten organisatorischen Zusammenhangs selbst ergibt. Teilweise ist dies wie oben ausgeführt auf strukturelle Restriktionen zurückzuführen, die sich aus dem Arbeitsmarkt ergeben. Doch ist ein fehlendes Engagement bei den Trägern der politischen Entscheidungen, eine mangelnde Bereitschaft, über die gesellschaftlichen Konfliktlinien hinweg zu entscheiden, ein zusätzlicher und wesentlicher Faktor, der nur zum Teil durch die fehlenden Kapazitäten erklärt werden kann.

1) Wie bei den parlamentarischen Lobbies bewirken hier strukturelle Organisierungsvorteile, dass Gruppen, welche reine Interessenvertretung beabsichtigen gegenüber solchen, welche ihren Mitgliedern selektive, insbesondere wirtschaftliche Vorteile verschaffen können (siehe z.B. den ASM: auch in Ausbildungsfragen) im Nachteil sind. Siehe dazu Olson, 1968, S. 130 ff.

TEIL III

Gesetz, Vollzug und Durchsetzung

1. Vollzug als politischer Prozess

Im Bereich der eben untersuchten Ausbildungsreglementierung werden auf Gesetzesstufe nur sehr rudimentäre Regelungen getroffen. Art. 12 des Berufsbildungsgesetzes und Art. 13, 14 der Berufsbildungsverordnung tun kaum mehr, als die nachgeordneten Instanzen zur Reglementierung zu ermächtigen. Die Regelungskompetenz wird an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement und das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit delegiert. Deren Reglementierung (Ausbildungsreglemente) hat dabei Rechtsetzungscharakter¹⁾.

Das Berufsbildungsgesetz enthält allgemein einen hohen Anteil an Ermächtigungs-, Organisations-, Verfahrens- und Finanzierungsnormen (Ausnahmen sind die Abschnitte über die Berufslehre und die Anlehre, Kapitel 2 und 4.). Daneben weisen die Delegationsnormen oder Normen, die den Kantonen oder Verwaltungseinheiten des Bundes Aufgaben zuordnen, zumeist Zielformulierungen mit einem hohen Allgemeinheitsgrad auf. Gegenüber der Gesetzgebungsphase kommt der Durchführungsphase im Bereich der Berufsbildung wesentliches inhaltliches Gewicht zu. Dies zeigen auch die unten in Teil IV behandelten kantonalen Aufgabenfelder (Aufsicht über die Lehrverhältnisse, Durchführung der Lehrabschlussprüfungen und Aus- und Weiterbildung von Lehrmeistern und Berufsschullehrern).

Dass der Vollzugs- und Durchführungsphase in sehr vielen Bereichen des Rechts in heutigen Gesellschaften in einer Vielzahl von Politikbereichen wesentliche inhaltliche Bedeutung zukommt, ist eine der zentralen Erkenntnisse der Vollzugs- oder Implementationsforschung. Arbeiten dieser Forschungsrichtung stellen fest, dass die Gesetzgebung oder politische Programme die Durchführung wesentlich dadurch formen, dass gewissermassen die Arena geschaffen wird, innerhalb deren der Vollzug stattfinden wird, indem die Rolle der als zuständig erklärten Instanzen umschrieben wird, indem der Bereich zulässiger Massnahmen und Instrumente für die Durchführung definiert wird und - natürlich - die finanziellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.²⁾

1) Siehe Herbert Plotke, Schweizerisches Schulrecht, Bern 1979, S. 84f.

2) Siehe Giandomenico Maione, Aaron Wildavsky, Implementation as Evolution, in: E. Freeman, Policy Studies, Review Annual, London, S. 112.

Die Bedeutung des "Vollzugs" im umfassenden politischen Prozess, der sich von der Problemartikulation über Programmentwicklung und Implementation bis zur schliesslichen Wirkung erstreckt, ist dadurch gegeben, dass politische Programme und Gesetze das Ergebnis des Verwaltungshandelns nur sehr unvollständig bestimmen und bestimmen können, d.h. dass ihre Wirkung wesentlich von der Art der Durchführung abhängt.¹⁾ Gesetze und "formell beschlossene politische Programme enthalten oft genug abstrakte Formelkompromisse und interpretationsbedürftige Generalklauseln, hinter denen sich unregelte Ziel und Interessenkonflikte verbergen, oder sie delegieren explizit die Aufgabe der inhaltlichen Normkonkretisierung an nachgeordnete Entscheidungsphasen. Der Prozess der politischen Auseinandersetzung zwischen konkurrierenden Interessenpositionen hat also mit der Programmformulierung nicht sein Ende erreicht, sondern geht in der Implementationsphase weiter."²⁾ Letzteres - die Konflikthaftigkeit von Vollzugsprozessen - ist zentral. Die Falluntersuchungen zeigen dies unmissverständlich. Von keinem der an diesen Entscheidungsprozessen Beteiligten, auch nicht von der staatlichen Verwaltung, wurden diese als Konkretisierung gesetzlicher Bestimmungen aufgefasst, sondern es ging ihnen darum, durch strategisches Handeln ihre - verschieden gelagerten - Interessenpositionen einzubringen und durchzusetzen. Dabei übernahm die Verwaltung vor allem die Mittlerrolle. Die Entscheidungsprozesse waren nicht nur aus inhaltlich-sachlichen Gründen "kompliziert", sondern auch dadurch, dass in ihnen Konflikte abgebaut wurden und werden mussten.

Das Berufsbildungsgesetz selber enthält zumindest bezüglich der Ausbildungsreglementierung keine mit ausreichender Eindeutigkeit festgelegten Prämissen, welche wirkliche Vorgaben abgeben und dadurch konfliktmässige Entlastungen für spätere Entscheidungen leisten könnten.

1) Siehe Renate Mayntz, Die Implementation politischer Programme (1977) in: dies. (Hrsg.), 1980, S. 236.

2) Fritz W. Scharpf, Politikformulierung und Implementierung als Forschungsgegenstand am IIMV, Internationales Institut für Management und Verwaltung, MS 1978, S. 15f.

Das Bild einer rechtsverwirklichenden oder gar rechtsvollziehenden Verwaltung, eines eigentlichen Vollzugs, erweist sich für die von uns untersuchten Entscheidungsprozesse der Gesetzesrealisierung als denkbar ungeeignet. Gesetzesvollzug - wie ihn die obigen Fallstudien darstellen - ist grundlegend politisch, insofern damit gemeint ist, dass im Vollzug wesentliche Interessenausinandersetzungen stattfinden. Er ist mitnichten ein Prozess technischer Normanwendung oder technischer Erreichung vorgegebener politischer Ziele. Deshalb unterscheiden sich solche "Gesetzeskonkretisierungsprozesse" kaum von Entscheidungsprozessen beim Erlass von Gesetzen¹⁾.

Vollzugsprozesse sind nicht zuletzt dadurch politisch, dass es bei der inhaltlichen Komplexität der im modernen Staat zu regelnden Sachverhalte²⁾ nicht möglich ist, wirkliche Problem- und Konfliktlösungen in die Form von prägungsfähigen³⁾ generell-abstrakten Gesetzesnormen zu gießen. Die politische Essenz steckt im nicht im voraus normierbaren Detail.

Konflikt kann nicht auf der Gesetzesesebene "abgearbeitet" werden, weshalb sich die Muster der Interessenausensetzung der Gesetzgebungsebene auf den Vollzug ausdehnen oder gar verlagern. Gesellschaftliche und politische Gruppen glauben nicht an die Wirkung allgemeiner Normen für die Lösung konkreter Fragen. Diese erscheinen als ungenügender Garant für die Berücksichtigung ihrer Interessen bei Einzelentscheiden. Deshalb sichern sich die gesellschaftlichen Gruppen (etwa durch die Regelung des "Anhörungs"verfahrens) ihre Vertretung bei Entscheidungen der Durchführungs- oder Implementationsphase⁴⁾.

1) Siehe dazu ausführlich anhand der Verordnungsebene, Ackermann, 1981, passim. Dort wird auch ausgeführt, dass der Wegfall des Referendums auf Verordnungsebene nicht zu einer im Vergleich zur Gesetzesesebene verstärkten Entlastung von Interessenkonflikten und Beteiligungsanforderungen führt.

2) Diese sind oft dadurch charakterisiert, dass facettenreiche, flexible, den Einzelfall betreffende, zum Teil auch permanente Entscheidungen notwendig sind. Siehe dazu Ackermann/Steinmann, 1982, Teil III, Kap. 6, 8; Wiesenthal 1981, S. 186.

3) Mit prägungsfähig ist gemeint, dass sich die allgemeine Norm nachfolgenden Entscheidungen gewissermassen unterwirft.

4) Siehe dazu eingehend, Ackermann/Steinmann, 1982, Teil II, Kap. 3, 7 und Teil III, Kap. 8.

Das Gesetz (wie in unserem Fall das Berufsbildungsgesetz) gibt nur einen (oft äusserst vagen) Rahmen für die Aushandlungsprozesse in der Durchführungsphase ab, etwa durch Kompetenz- oder Verfahrensregelungen, zusammen mit allgemeinen Zielformulierungen.

Durch den politischen Charakter von Vollzugsprozessen wird auch das formelle Kompetenzmuster (etwa die administrative Kompetenz für den Vollzug) unterspült durch faktische, informelle Entscheidungs"zuständigkeiten". Diesbezüglich sind die oben dargestellten Falluntersuchungen aufschlussreich¹⁾.

Das Gesetz hat in vielen Bereichen gegenüber der Durchführung einen empfindlichen Funktionsverlust erlitten²⁾. Damit ist verbunden, dass sich Gesetzgebung und Vollzug materiell-inhaltlich, also vom Charakter der darin ablaufenden Entscheidungen her, nicht mehr scharf unterscheiden lassen. Diese materiell-politische Aehnlichkeit führte im Bereich des Vollzugs auch auf organisatorischer und verfahrensmässiger Ebene zu Veränderungen gegenüber dem traditionellen Muster des Vollzugs, etwa dadurch, dass nicht einfach eine vollziehende Verwaltung vorhanden ist, sondern bei der Durchführung gesetzlicher Bestimmungen ein Interessenauseinandersetzungsprozess zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen institutionalisiert worden ist.

1) Siehe auch zu informellen Kontakten zwischen Verwaltung und Adressaten zwingender Regulierungen in der Umweltpolitik, Jochen Huckle, Bargaining in Regulative Policy Implementation: The Case of Air and Water Pollution Control, in: Environmental Policy and Law 4, 1978. Siehe auch Eberhard Bohne, Der informale Rechtsstaat, Eine empirische und rechtliche Untersuchung zum Gesetzesvollzug unter besonderer Berücksichtigung des Immissionsschutzes, Berlin 1981.

2) Siehe Ackermann/Steinmann, 1982, Teil III, Kap. 8.

2. Schranken der Durchsetzung von Rechtsnormen auf dem Arbeitsmarkt - dargestellt anhand des Berufsbildungsrechts¹⁾

Die in Teil II dargestellten Fälle 1 (Maschinenmechaniker), 3 (Mikromonteuer) und 4 (Büroangestellter) zeigen deutlich, dass der Erfolg einer rechtlichen Normierung des Arbeitsmarktes (in unserem Fall durch die Reglementierung der Ausbildungsgänge) weitgehend von den jeweiligen Nachfrage- und Angebotsentscheidungen der Einzel(wirtschafts)subjekte abhängt. Unter der Bedingung, dass Lehrverträge für einen bestimmten Beruf abgeschlossen werden, sind diese Subjekte zwar nicht mehr frei, die Ausbildung nach Gutdünken zu gestalten. Sie können jedoch gerade dadurch, dass sie einen Ausbildungsgang nicht wählen oder nicht anbieten, eine Reglementierung zum Misserfolg verurteilen. Je nach Marktlage können Anbieter von beruflichen Ausbildungen, also die Betriebe, ihren Interessen zuwiderlaufende Ausbildungsgänge nicht anbieten (siehe Fall 4, Fall 1) oder die Nachfrager von Ausbildungen, die auszubildenden Lehrlinge, welche gleichzeitig Anbieter von Arbeitskraft sind, ihren Bedürfnissen widersprechende Lehren nicht wählen (Fall 4).

Wie gesagt, hängt die Fähigkeit von Wirtschaftssubjekten, staatliche Reglementierungen zu unterlaufen, entscheidend von der Marktsituation und der durch diese gegebenen wirtschaftlichen Wahlmöglichkeiten ab. Die Adressaten staatlicher Massnahmen können Rechtsdurchsetzungsprozesse (und dadurch, wie wir oben²⁾ gesehen haben, auch Rechtsetzungsprozesse) entscheidend beeinflussen. Die rechtlichen Entscheidungskompetenzen Privater ("Vertragsfreiheit") zusammen mit der Möglichkeit, diese auf dem Markt zu nutzen, erwiesen sich als Faktor, der die Realisierung konkreter Regelungen wesentlich prägt.

Solche Konfigurationen ergeben sich auch bei anderen staatlichen Steuerungsversuchen, so zum Beispiel beim individuellen Kündigungsschutz. Dieser kann aufgrund eventueller gegenläufiger Arbeits-

1) Siehe zu diesem Abschnitt auch Ackermann/Steinmann, 1982, Teil I, Kap. 3, 1.2.2 und Teil II, Kap. 3, 4.2.1.2.

2) Teil II, 6.1.

marktentscheidungen kontraproduktiv sein. "Ist der erhöhte Kündigungsschutz an vom Arbeitnehmer aufzuweisende Merkmale gebunden, aufgrund derer er sich auf dem Arbeitsmarkt unterschiedliche Arbeitnehmergruppen unterscheiden lassen (z.B. Zugehörigkeit zu einer bestimmten Arbeitnehmerkategorie, Alter u.ä.), so impliziert dies unter Umständen die Möglichkeit, dass der Betrieb unter langfristiger Perspektive darauf abzielt, Arbeitnehmer, die aktuell oder potentiell einen erhöhten Kündigungsschutz genießen, bei der Einstellung von Arbeitskräften zu vermeiden."¹⁾ Auch in anderen Märkten, so zum Beispiel im Miet- und dem damit zusammenhängenden Wohnungsbaumarkt, können staatliche Auflagen mit Schutzabsicht genau die diesen Zielen entgegengesetzten Effekte haben, da bei solchen Auflagen die Marktentscheidungen von Eigentümern und Investoren vorbehalten bleiben und gegenläufig sein können. So können, nachdem beispielsweise ein Mietrecht mit zeitlich, sachlich oder sozial begrenzten Mieterhöhungen oder Kündigungsmöglichkeiten eingeführt wurde, Hausbesitzer und Investoren verzichten, Wohnraum zu errichten, instand zu halten oder für Wohnzwecke zu vermieten.²⁾

1) Siehe F. Böhle, B. Lutz, Rationalisierungsschutzabkommen, Wirksamkeit und Probleme, Göttingen 1974, S. 31. Auch wenn ein solcher Kündigungsschutz für alle Arbeitnehmerkategorien erfolgt, indem etwa generelle Kündigungserschwerungen nach einer bestimmten Dauer des Arbeitsverhältnisses verordnet werden, kann dies ein Unterbleiben von Vertragsabschlüssen oder frühzeitige Kündigungen und ein Ausweichen auf "schwarze" Arbeitsverhältnisse zur Folge haben, wie sich dies beispielsweise in Italien beobachten lässt, mit den damit verbundenen langfristigen Nachteilen für die Arbeitnehmer.

2) Siehe Offe, 1975, S. 16, dort auch S. 17f. Zum Wohnungsmarkt siehe auch G. Winter, Tauschförmiges Recht, Kritische Justiz Jg. 11, Heft 3, 1978, S. 254ff.; Der Spiegel, Nr. 3, 1981, S. 36ff. Allgemein zu Beschränkungen mit Schutzabsicht in der Sozialpolitik, Gero Lenhardt und Claus Offe, Staatstheorie und Sozialpolitik, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 19, 1977, S. 120ff.

Rechtliche Grundentscheide, welche den Charakter vorbestehender und -gegebener Grundstrukturen haben (wie Vertragsfreiheit, Eigentumsgarantie, Handels- und Gewerbefreiheit und deren Interpretationen), durch welche "der Staat entscheidet, andere wirtschaftlich entscheiden zu lassen"¹⁾, engen die Erfolgsaussichten von partikulären Massnahmen oder rechtlichen Regelungen (beispielsweise mit dem Ziel des Schutzes bestimmter Marktteilnehmer), welche dieser Grundstruktur zeitlich und inhaltlich nachgeordnet sind, oft drastisch ein.

Insbesondere dort, wo staatlicherseits zumeist zugunsten eines der Marktpartner versucht wird, die Modalitäten des Vertragsabschlusses und des Vertragsverhältnisses festzulegen (Arbeits-, Miet-, Ausbildungsmarkt, teilweise auch auf dem Gütermarkt), wird riskiert, dass Vertragsabschluss oder dem Abschluss vorgängige oder nachfolgende Investitionen unterbleiben, was die beabsichtigte Zielerreichung vereitelt.

Rechtliche und ökonomische Autonomieräume erlauben bestimmten gesellschaftlich-wirtschaftlichen Akteuren, "nicht mitzumachen", das heisst einen von ihnen kontrollierten, für die Erreichung des politischen Zieles notwendigen, Handlungsbeitrag nicht beizusteuern.²⁾

Analog zu diesem Unterlassen von Vertragsabschluss und Investitionen haben gesellschaftliche Akteure oft die Möglichkeit, auf rechtlich zugelassene Weise partikulären Regelungen auszuweichen. Das Umschwenken von einer reglementierten Lehre auf betriebliche Ausbildungen wurde oben schon genannt (insbesondere Fall 4). In der Schweiz hat man dafür ein weiteres erhellendes Beispiel, nämlich den Misserfolg des Bundesgesetzes über Abzahlungs- und Vorauszahlungsverträge vom 23. März 1967 (Aufnahme

1) Adalbert Podlech, Eigentum-Entscheidungsstruktur der Gesellschaft, in: Der Staat 15, 1976, S. 31-52, 44.

2) Anhand der Einkommens(Konjunktur-)politik diagnostiziert Ernst Wolfgang Böckenförde eine solche Machtposition dann, wenn "Verbände/Interessenträger oder sonstige Rechtssubjekte Entscheidungsfunktionen als Recht innehaben, die für die Erfüllung der dem politischen System (Staat) als notwendig zukommenden Aufgaben einen unerlässlichen Bestandteil bilden." (E.W. Böckenförde, Die politische Funktion wirtschaftlich sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie, in: Hennis u.a. (Hrsg.) Regierbarkeit, Band I, Stuttgart). In Hirschmans Ausdrücken haben solche Subjekte

ins Obligationenrecht)¹⁾. Die Schutzbestimmungen und der Sinn dieses Gesetzes wurden umgangen, indem einerseits die legale Umgehungsmöglichkeit (Ratenzahl unter vier, dafür aber längere Laufzeit) genutzt wurde, aber vor allem Substitute für den Abzahlungskauf gefunden wurden: Der vom Abzahlungsgesetz erfasste Warenkredit verlagerte sich auf den nicht erfassten Geldkredit. Dies obwohl nach der Absicht und Regelung des Gesetzgebers von 1962 drittfinanzierte Geschäfte erfasst werden sollten (Art. 226 m Abs. 2 OR), soweit sie auf einem Zusammenwirken von Händler und Darleiher fussten. Weiterhin fanden Verlagerungen auf vom Gesetz und von der Rechtsprechung ungenügend erfasste Formen wie Mietkauf und Konsumentenleasing statt. Der durch diese Umgehungen bedingte Misserfolg des genannten Gesetzes war Hauptgrund zu den Anstrengungen zu einem Konsumkreditgesetz: "In der Praxis ist diese Regelung weitgehend unbeachtet geblieben und durch eine massive Verlagerung auf 'unabhängige' persönliche Darlehen überspielt worden. Diese Lücke zu schliessen, ist ein Hauptziel der Vorlage."²⁾

Die vorgängig beschriebenen Prozesse von Nicht-Kooperation und die Vorgänge des Ausweichens auf von gesetzlichen Regelungen nicht bestrichene Lücken beziehen sich auf die Möglichkeiten und Handlungen einzelner Subjekte. Aggregiert erscheinen diese Entscheidungen als solche des Marktes. In diesem Sinn kann man vom (Arbeits-) Markt als Schranke der Effektivität staatlicher Regelung sprechen. Dabei darf nicht vergessen werden, dass dieser Markt selbst Konsequenz staatlicher Setzung ist.

Schlussfolgerung

Im Verlauf dieser Arbeit gewannen wir eine zunehmend breitere Sicht des Wechselverhältnisses zwischen staatlicher Regelung

Forts. S. 143, 2): die "Abwanderungsoption (exit) zur Verfügung" (siehe Hirschman, 1972, insbes. S. 30ff., 70ff.).

- 1) Informationen und Hinweise bezüglich des Verhältnisses von Abzahlungsgeschäft und Konsumkredit verdanke ich Lydia Fijn van Draat.
- 2) Botschaft über ein Konsumkreditgesetz, 12.6.1978, BB1 1978 II 491, siehe dort auch zu (Zürcher) Zahlen, S. 502ff.

und Markt. Während im zweiten Abschnitt des ersten Teils argumentiert wurde, dass das Versagen von Marktstrukturen, genauer, das Fehlen von Voraussetzungen für die Existenz dieser Strukturen zu einem staatlichen Eingriff geführt hat, wurde jetzt gezeigt, dass dieser staatliche Eingriff wiederum an die durch den Markt hervorgebrachten Schranken stösst.

Lebenslauf

- 1956 geboren am 20. Januar
- 1963-1969 Primarschule in Zug
- 1969-1975 Besuch des Gymnasiums an der Kantonsschule Zug
- 1975-1978 Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Genf, abgeschlossen mit der licence en droit.
- 1979 Mitarbeit an einer vergleichenden Studie des Internationalen Instituts für Umwelt und Gesellschaft (Wissenschaftszentrum Berlin) über Formulierung und Durchführung von Umweltpolitik.
- 1979-1982 Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) in Zürich. Mitarbeit und ab Sommer 1981 Unterleitung eines sozialwissenschaftlichen Forschungsprojektes über parastaatliche Verwaltungsformen.
- 1982-1983 Research Fellow für vergleichende Politik am Institut für Europäische Studie der Universität Bradford, England. Leitung und Durchführung einer Studie über Produkt- und Prozessinnovation in der britischen und Schweizer Maschinenindustrie.
- 1983-1985 Studium der Business Administration an der London Business School. Erlangung des Master of Science der University of London.
- 1985 Zurzeit Arbeit als Unternehmensberater in London.

